



72 PERGUNTAS FREQUENTES SOBRE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

SÉRIE CAIXA DE FERRAMENTAS DE GOVERNAÇÃO URBANA



Reedição especial para o vigésimo
aniversário dos orçamentos participativos



72 PERGUNTAS FREQUENTES SOBRE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 67 68 69 70 71 72

CAMPANHA GLOBAL PELA
GOVERNAÇÃO URBANA

Reedição especial para o vigésimo aniversário dos orçamentos participativos

Direitos de Autor © UN-Habitat

(Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos)

© Foto da capa: Município de Caxias do Sul

Todos os direitos reservados. Impresso em Quito, Julho de 2004

Desenho gráfico da edição original: Amira Pérez A.

Impresso por: AH Editorial

O UN-Habitat apoia a reprodução deste material. No entanto, nenhuma parte desta publicação poderá ser usada ou reproduzida sem autorização por escrito, salvo no caso de citações breves incorporadas em artigos críticos, análises ou estudos especiais. As designações utilizadas e a apresentação do material desta publicação não representam nenhuma opinião da Secretaria das Nações Unidas sobre a condição legal de qualquer país, território, cidade ou região, bem como do seu poder público, ou sobre a delimitação das suas fronteiras ou divisas, dos seus sistemas económicos ou do seu grau de desenvolvimento. As análises, conclusões e recomendações desta publicação não reflectem, necessariamente, a visão do UN-Habitat, do Conselho Administrativo do UN-Habitat ou dos seus Estados Membros.

Série Caixa de Ferramentas de Governança Urbana

ISBN: 92-1-131699-5

HS/722/04E

Este documento foi produzido com o patrocínio da Campanha Global do UN-Habitat pela Governação Urbana

Supervisão

- Paul Taylor, Chefe do Sector de Desenvolvimento Urbano, UN-Habitat
- Mohamed Halfani, Director da Secção de Governação Urbana, UN-Habitat

Coordenação

- Jaime Vasconez, Coordenador Regional do Programa de Gestão Urbana – Gabinete Regional da América Latina e Caraíbas, UN-Habitat
- Raf Tuts, Responsável por Assentamentos Humanos, UN-Habitat

Autor Principal

- Yves Cabannes, Urbanista, Professor, University College London, Development Planning Unit. Coordenador Regional do Programa de Gestão Urbana – América Latina e Caraíbas, UN-Habitat 1997 – 2003.

Comissão de Edição e Revisão

- Jaime Vasconez, Coordenador PGU-ALC - Quito
- Ivone de Souza, Programa Voluntários da ONU (PV-ONU), Especialista em Desenvolvimento Urbano
- Alvaro Muriel, Coordenador de Gestão de Conhecimento, IPES/PGU-ALC
- Alejandro Luevano, Coordenador do Programa de Desenvolvimento e Gestão Local, COPEVI, México
- Pedro Pontual, Coordenador da Escola de Cidadania do Instituto Polis-São Paulo e Presidente do CEAAL, São Paulo
- Augusto Barrera, Editor convidado da edição especial da Era Urbana sobre OP
- Yves Sintomer, Investigador, Centro de Cultura Urbana e Sociedade CNRS - Paris e Centro Marc Bloch, Berlim

Apoio Administrativo e Técnico

- Lourdes Saavedra, Alejandro Chiriboga, Monica Rhon, Yohani Ruiz, PGU, Quito

II. Agradecimentos

À Equipa do Programa de Gestão Urbana em Quito.

À cidade de Porto Alegre, que contribuiu com a documentação sobre os casos ilustrativos através da Rede Urbal 9 (Financiamento Local e Orçamento Participativo).

Um agradecimento especial à Comissão de Edição e Revisão deste documento. As suas observações e contribuições foram de grande valor tanto em termos de conteúdo como de forma.

Ao Gabinete de Gestão da Iniciativa Comunitária Equal de Portugal pelo apoio para que a edição portuguesa deste manual se tornasse uma realidade, e por outras iniciativas de fomento à participação cidadã.

Às cidades e instituições que generosamente providenciaram os materiais e informações para os novos destaques da presente edição.

A presente edição em português actualiza a versão original em língua espanhola de 2004 e inclui numerosas inovações e adaptações desenvolvidas por cidades europeias.

Autor Principal

- Yves Cabannes, Unidade de Planeamento do Desenvolvimento (DPU/ UCL).

Coordenação

- Giovanni Allegretti, arquitecto e urbanista, Coordenador do OPP Povos – Observatório de Práticas de Participação e Investigador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.
- Juliana Torquato Luiz, socióloga, colaboradora do OPP Povos – Observatório de Práticas de Participação do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.
- Nelson Dias, sociólogo, Coordenador do Projecto Orçamento Participativo Portugal e Presidente da Direcção da Associação In Loco.

Edição e Revisão

- Ana Raquel Matos, socióloga, Investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.
- Giovanni Allegretti, Juliana Torquato Luiz, Nelson Dias.

Tradução do espanhol para a língua portuguesa

- Ana Raquel Matos

Financiamento

- Iniciativa Comunitária Equal

Produção/ Impressão

- Ideias em Baú/ SIG - Soc. Ind. Gráfica.

Depósito legal/ Data/ Tiragem

- 294043/09 - Maio 2009 - 3000 ex.

Índice

Créditos Institucionais da primeira edição	3
Agradecimentos	4
Créditos Institucionais da edição Portuguesa	5
Lista de Destaques	10
Prefácio	12
Sobre o Manual	15

I. Perguntas Gerais

1. O que é o Orçamento Participativo (OP)?	21
2. Quando se iniciou o OP?	21
3. Como se expandiram as experiências de OP?	21
4. Quantas cidades já tiveram experiência de OP?	23
5. Onde ocorre o OP?	23
6. Em que tipo de cidades são implementados OP's?	25
7. O OP é implementado apenas a nível municipal?	25
8. Existem diferenças regionais na forma de implementar o OP?	27
9. Que benefícios comporta o OP para a cidade e seus cidadãos?	29
10. Que benefícios comporta o OP para a administração pública local? ...	29
11. Quem beneficia do OP?	31
12. Quais as dimensões do OP?	31
13. Onde encontrar mais informações sobre OP?	31

II. Início e implementação de um Orçamento Participativo

14. Qualquer município pode implementar o OP?	38
15. Quais são as condições básicas necessárias para implementar um OP num município?	38
16. Em que condições não se recomenda a implementação do OP?	39
17. Quais são os princípios básicos do OP?	41
18. Como se põe em prática um OP?.....	41
19. Quais são as principais fases do OP?.....	43

III. Dimensão Financeira

20. Que percentagem do orçamento municipal é submetida a análise no OP?	52
21. Que proporção do orçamento municipal é colocada a discussão?	53
22. Existe um valor percentual óptimo do orçamento municipal a submeter a discussão pública?	53
23. Qual a origem dos recursos que são discutidos?	53
24. Qual o impacto do OP sobre a arrecadação fiscal e a receita municipal? .	55
25. Todas as reivindicações dos cidadãos resultam em obras e serviços públicos?	57
26. Como são distribuídos os recursos dentro de uma cidade? Por sector? Por região?	57
27. Como se definem os critérios orçamentais?	58
28. Onde se discute o OP e quem tem autoridade para tomar decisões? .	61
29. O OP está limitado ao planeamento de despesas a curto prazo?	61
30. Existe uma participação maior e melhor quando os recursos municipais são mais elevados? Nesse sentido, o facto de haver poucos recursos para discussão torna-se num obstáculo ou factor condicionador?	63
31. O processo de OP discute apenas receitas próprias do município?	63
32. Existem processos para garantir a prestação de contas no âmbito do OP?	65
33. Quanto custa o processo ao município e como são cobertos esses custos?	65

IV. Dimensão Participativa

• Participação Cidadã

34. Quem participa no OP?	71
35. Quantas pessoas participam nos OP's?	72
36. Se a participação é limitada, tal não retira legitimidade ao processo? .	74
37. Onde são tomadas as decisões durante o processo?	75
38. Se o Conselho do Orçamento Participativo – COP – é o actor central, por quem é formado?	75
39. Os delegados e conselheiros do OP podem ser reeleitos?	77
40. Como se pode evitar a burocratização ou mesmo a corrupção entre delegados do OP?	77
41. Qual o nível de participação das mulheres?	79
42. Existem OP's sensíveis à questão de género?	79

Índice

43. De que forma a população excluída e marginalizada participa no OP? Não existe risco de uma maior exclusão social, por exemplo, no caso dos imigrantes, dos trabalhadores ilegais ou dos sem-abrigo?	81
44. De que forma se pode facilitar a participação da população pobre, excluída e não organizada?	81
45. Quem supervisiona e monitoriza a execução do orçamento e dos projectos aprovados?	83
46. Qual é o papel das ONG's, universidades e profissionais no OP?	85
47. Existe voluntariado no OP? Qual é o seu papel?	86

• Participação do Governo

48. Qual é o papel do governo local em todo o processo?	87
49. Qual é a lógica subjacente ao lugar dos Orçamentos Participativos nos governos locais?	89
50. Qual é a área ou pelouro municipal responsável pelo processo?	89
51. O OP depende apenas de uma unidade da administração municipal?	89
52. Qual é o papel do poder legislativo municipal no OP?	91
53. De que forma o município convida a população a participar no OP? ...	91
54. Que medidas pode o município implementar para encorajar e mobilizar a comunidade a participar no OP?	93
55. De que forma se relaciona o OP com outros instrumentos e mecanismos de participação cidadã?	94
56. Quais são as principais dificuldades que os municípios enfrentam durante a implementação de um OP?	95

• Participação do Sector Privado

57. Como é que o sector privado pode ser integrado no OP?	97
58. De que forma os sectores informais ou solidários da economia se podem integrar no OP?	97

V. Dimensão Normativa e Legal

59. Como e quando o processo de OP deve ser formalizado e legalizado?	106
60. Que aspectos do OP devem ser inscritos num quadro legal?	106
61. É necessário o OP estar relacionado com um Plano de Desenvolvimento (de longo prazo, estratégico ou físico)?	107

62. Como é que o OP se pode vincular aos instrumentos de planeamento urbano?	107
63. Quem faz a ligação entre os planos de longo prazo e o OP?	108
64. Existem mecanismos ou sistemas de avaliação do OP?	109

VI. Dimensão Territorial

65. De que forma o OP se relaciona com o processo de descentralização municipal?	113
66. Existe um número ideal de regiões ou sub-regiões que garanta o funcionamento adequado do OP?	113
67. Existem OP's em zonas rurais?	114
68. A metodologia do OP é semelhante em zonas rurais e urbanas?	114

VII. Perguntas Finais

69. O OP é uma proposta de alguns partidos políticos? Esses partidos têm saberes específicos?	118
70. Existe o risco de o OP ser considerado uma panaceia para todos os males?	118
71. O OP reduz a corrupção?	119
72. Como se pode garantir a sustentabilidade do processo de OP?	119

IV. Lista de Destaques

Nota Introdutória: O número entre parênteses refere-se ao número da pergunta frequente.

1. Portugal: continuidade e descontinuidade dos processos de OP até 2008 (3)
2. A Rede Estatal de Orçamentos Participativos de Espanha (3)
3. Parcerias como mecanismo de ampliação dos OP's. CES/IN LOCO/CEFA/ Autarquias Portuguesas no projecto "OP Portugal" (3)
- 3a. Lisboa, primeira capital Europeia a implementar o Orçamento Participativo (6, 27).
4. Mapa da Participação - Região Lazio, Itália (7)
5. Carnide, Portugal: exemplo de um OP de Junta de Freguesia (7)
6. Experiências de OP Infra Municipais
7. Porto Alegre: resultados alcançados em 15 anos de OP (1989 – 2003) (11)
8. Córdoba e a reactivação dos espaços públicos (11)
9. Sites da Internet sobre Orçamento Participativo
10. Recursos para apoiar o OP na facilitação de transferências inter-regionais (PGU / UN – Habitat) (13)
11. Método para um estudo pré-diagnóstico: a experiência de Salford, Inglaterra (17)
12. O ciclo de OP em Porto Alegre em 2004 (19)
13. O ciclo de OP de Santa Cristina d'Aro, Espanha (19)
14. O ciclo de OP de Cotacachi, Equador (19)
15. O ciclo de OP das crianças e jovens de São Brás de Alportel, Portugal (19)
16. O ciclo de OP dos jovens de Pinheiral, Brasil (19)
17. O ciclo do OP de Belo Horizonte, Brasil: do planeamento à execução de obras e serviços públicos (19)
18. Mundo Novo e Porto Alegre: duas cidades que discutem 100% de seu orçamento com a população (21)
19. Proporção de capital (investimentos) do orçamento discutido no OP (1997-2003) em 103 municípios brasileiros (21)
20. A relação entre OP e desempenho fiscal (24)
21. Um exemplo de assembleias temáticas em Icapuí, 2004 (26)
22. Critérios para alocação de recursos: exemplos da Villa El Salvador, Peru (2002) (27)
23. Ficha de priorização de acções e projectos para habitação e serviços colectivos utilizados, em 2007, pela Câmara Municipal de Alcochete (27)
24. Experiências de cidades com recursos per capita mais baixos (30)
25. Palmela – folheto de calendário de reuniões públicas de prestação de

contas em 2008 (32)

26. Localização das intervenções financiadas através do OP no mapa da cidade (32)

27. Sorteio em Pont de Claix, França (34)

28. Fotos do processo de OP por sorteio, Berlim, Lichtenberg (34)

29. Variações anuais na participação em Belo Horizonte, Brasil (35)

30. Exemplo de composição de Conselhos do Orçamento Participativo: Fórum Municipal de Icapuí, 2001 / 2002 (38)

31. Exemplo de composição de Conselhos do Orçamento Participativo: estrutura do congresso da cidade de Belém, 2002 (38)

32. Cartaz de Sevilha, Espanha, para a inclusão das mulheres no processo (42)

33. Mecanismos para promover a participação dos excluídos em São Paulo (42)

34. Apropriação pelas organizações de mulheres do espaço do OP (42)

35. Facilitar a inclusão dos imigrantes. Getafe, Espanha (44)

36. OP Jovem, São Brás de Alportel, Portugal (44)

37. A experiência do Comité de Supervisão Cidadã e transparência em Cotacachi (45)

38. Cadernos de Capacitação Cidadã. OP de Charleroi, Bélgica (46)

39. Formas de mobilização comunitária para o OP (1997 – 2000) em 103 municípios brasileiros (53)

40. Duas experiências de mobilização de pessoas: Villa El Salvador, Peru e Barra Mansa, Brasil (54)

41. Mobilização/Sensibilização em Petrer, Espanha: nota em Euros – Toma tu parte del Presupuesto (54)

42. Mobilização/Sensibilização em Sevilha, Espanha: Leque – exemplo de material de comunicação social (54)

43. A relação entre orçamento participativo e outros mecanismos de participação em Porto Alegre, Santo André e Córdoba (55)

44. Outros mecanismos de Participação Cidadã relacionadas com o OP em Bobigny, França: “Parlons Franchement” – Falemos francamente (55)

45. Outros mecanismos de Participação Cidadã relacionados com o orçamento em Sigtuna, Suécia: Referendums Deliberativos (55)

46. Grottamare, Itália. O OP como fonte de inspiração para parcerias entre sector público e empresas privadas (57)

47. Câmara Municipal de Palmela, Portugal. O OP como activador do desenvolvimento económico das áreas rurais do município (68)

V. Prefácio

Uma das áreas estratégicas de trabalho do UN-Habitat é apoiar as cidades na adopção de governação e gestão urbanas socialmente integradas, inclusivas, acessíveis, transparentes, participativas e responsáveis, a fim de assegurar o desenvolvimento urbano sustentável. Como ponto focal da ONU para as autoridades locais, o UN-Habitat incentiva as cidades a aplicarem boas práticas de governação urbana, através de dois mecanismos complementares – a Campanha Global pela Governação Urbana e o Programa de Gestão Urbana.

A Campanha Global pela Governação Urbana fez crescer a aceitação e a utilização dos princípios de governação urbana. Através de actividades de advocacy e impacto, colaboração e articulação com parceiros e eleitores, bem como o lançamento de campanhas nacionais, as normas de Governação urbana receberam ampla aceitação, aplicação e adaptação. A fim de traduzir os princípios de Governação urbana em medidas práticas, a Campanha desenvolveu uma série de ferramentas. A campanha teve sucesso ao iniciar actividades concretas voltadas para a promoção de mudanças nas políticas e o aprimoramento da capacidade organizacional em mais de 30 países do mundo.

O Programa de Gestão Urbana (PGU) representa uma grande iniciativa para o UN-Habitat e o PNUD, juntamente com agências de apoio externas, a fim de fortalecer a contribuição das cidades e municípios dos países em desenvolvimento para o crescimento económico, o desenvolvimento social e a redução da pobreza. Ele complementa o esforço da Campanha, trabalhando através de 19 instituições âncora e mais de 40 instituições locais e nacionais, que estão empenhadas em desenvolver a capacidade dos parceiros locais e governos municipais em busca da governação participativa, alcançando 140 cidades em 58 países. Nos últimos 18 anos, o PGU tem vindo a fornecer uma plataforma para que os parceiros possam envolver-se e trabalhar com temas relativos à gestão urbana.

O Orçamento Participativo surge como uma prática de gestão urbana inovadora, com excelente potencial para a promoção de princípios de boa Governação Urbana. De facto, o orçamento participativo pode trazer vários

benefícios para o governo local e também para a sociedade civil. Ele pode promover a transparência das despesas municipais e estimular o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão sobre recursos públicos. Pode também impulsionar o crescimento da receita municipal. Pode redireccionar o investimento municipal para a satisfação de necessidades ao nível de infra-estruturas básicas em zonas mais pobres. Pode fortalecer as redes sociais e ajudar a mediar as diferenças entre os líderes eleitos e os grupos da sociedade civil.

Ao ampliar e aprofundar a participação dos cidadãos na alocação de recursos públicos, o Orçamento Participativo parece constituir-se um processo positivo para a construção de cidades inclusivas, onde os que são geralmente marginalizados conseguem escapar ao ciclo de exclusão. Ao contribuir para a boa governação pública, o Orçamento Participativo tem provado ser uma ferramenta importante para a democratização das cidades. Um número cada vez maior de cidades tem adoptado o Orçamento Participativo, com diversas variações locais.

Esses benefícios em potencial levaram a Campanha Global pela Governação Urbana e o Gabinete do Programa de Gestão Urbana para a América Latina e Caraíbas a unirem esforços no sentido de desenvolverem uma Caixa de Ferramentas ou uma “Colectânea de Recursos” capaz de aprofundar a compreensão sobre o Orçamento Participativo e a ampliar a sua aplicação. As respostas às 72 Perguntas Frequentes, discutidas nesta publicação, são uma componente chave desta colectânea.

A Caixa de Ferramentas baseia-se, principalmente, nas experiências de cidades latino-americanas, as quais foram complementadas com algumas experiências recentes em cidades europeias. Entretanto, o UN-Habitat tem vindo a receber um número crescente de pedidos de cidades de África e da Ásia que também gostariam de implementar o Orçamento Participativo. Com esta Caixa de Ferramentas, o Programa UN-Habitat pretende contribuir para a promoção de transferências inter-regionais de experiências de Orçamento Participativo.

V. Prefácio

Espero que esta publicação seja útil, tanto para as autoridades do governo, como para as organizações da sociedade civil comprometidas com a expansão e com o aprofundamento de seus instrumentos de governação urbana, a fim de tornar as suas cidades mais inclusivas.

Anna Kajumulo Tibaijuka
Directora Executiva
UN-Habitat

Este Manual de Perguntas pretende responder de forma directa e prática às perguntas gerais sobre como implementar, de maneira eficaz, um Orçamento Participativo. O Manual representa um ponto de partida chave para a Caixa de Ferramentas mais ampla sobre Orçamento Participativo, que se baseia numa coletânea de quatro tipos de recursos úteis para todas as pessoas interessadas em adoptar e adaptar o Orçamento Participativo num contexto particular. Esses quatro componentes estão intimamente interligados e foram organizados da seguinte forma:

- a) Biblioteca Digital
- b) Conjunto de instrumentos técnicos e legais
- c) Folhas de dados sobre as cidades¹
- d) Directório de Recursos: pessoas, organizações, contactos e sites da Internet (ver diagrama).

Estas informações encontram-se disponíveis nos sites www.unhabitat.org/governance e <http://www.cigu.org>.

O Orçamento Participativo não se pode encaixar num único modelo, já que a prática representa uma gama de iniciativas com características próprias, que estão em constante evolução e mudança. São processos multifacetados que podem ser vistos à luz de 4 dimensões específicas: a) participativa; b) orçamental; c) normativa/legal, e d) territorial/física. Um *Documento Conceptual*² publicado como parte da série de documentos de trabalho do PGU-ALC desenvolve um conjunto de variáveis para diferenciar esse universo heterogéneo.

Uma característica importante do Orçamento Participativo é que ele é um

1 Cidades brasileiras (Porto Alegre, Belo Horizonte, Campinas, Alvorada, Caxias do Sul, São Paulo e Icapuí), 5 de outras partes da América Latina (Montevideu, Villa El Salvador, Cuenca, Cotacachi e Ilo) e 2 da Europa (Córdoba e Saint Denis).

2 Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millenium Development Goals [Orçamento Participativo: Marco Conceptual e Análise da sua Contribuição para a Governança Urbana e para as Metas de Desenvolvimento do Milénio], Documento de Trabalho do PGU-ALC, Julho de 2004 - Secção I.

VI. Sobre o manual

processo regulado pelo tempo (geralmente, ciclos anuais ou bianuais), por território físico (normalmente os limites da cidade) e onde os principais actores são o governo local e a sociedade civil. As contribuições do Orçamento Participativo para otimizar a governança urbana, por ordem de importância, são as seguintes: i) expansão e aprofundamento da participação; ii) aumento da eficácia; iii) sistema de prestação de contas qualitativamente diferente; iv) maior igualdade; v) maior segurança pública³.

O Orçamento Participativo não é apenas um processo que contribui positivamente para a boa governação urbana. Uma das suas características mais importantes é vincular os processos democráticos com resultados concretos e perceptíveis a curto-prazo. Eles incorporam-se, conforme o caso, nos serviços básicos, habitação, centros de saúde, infra-estrutura educacional, etc. Essas melhorias nas condições de vida, particularmente entre os pobres urbanos, são contribuições tangíveis e positivas para as Metas de Desenvolvimento do Milénio a nível local.⁴

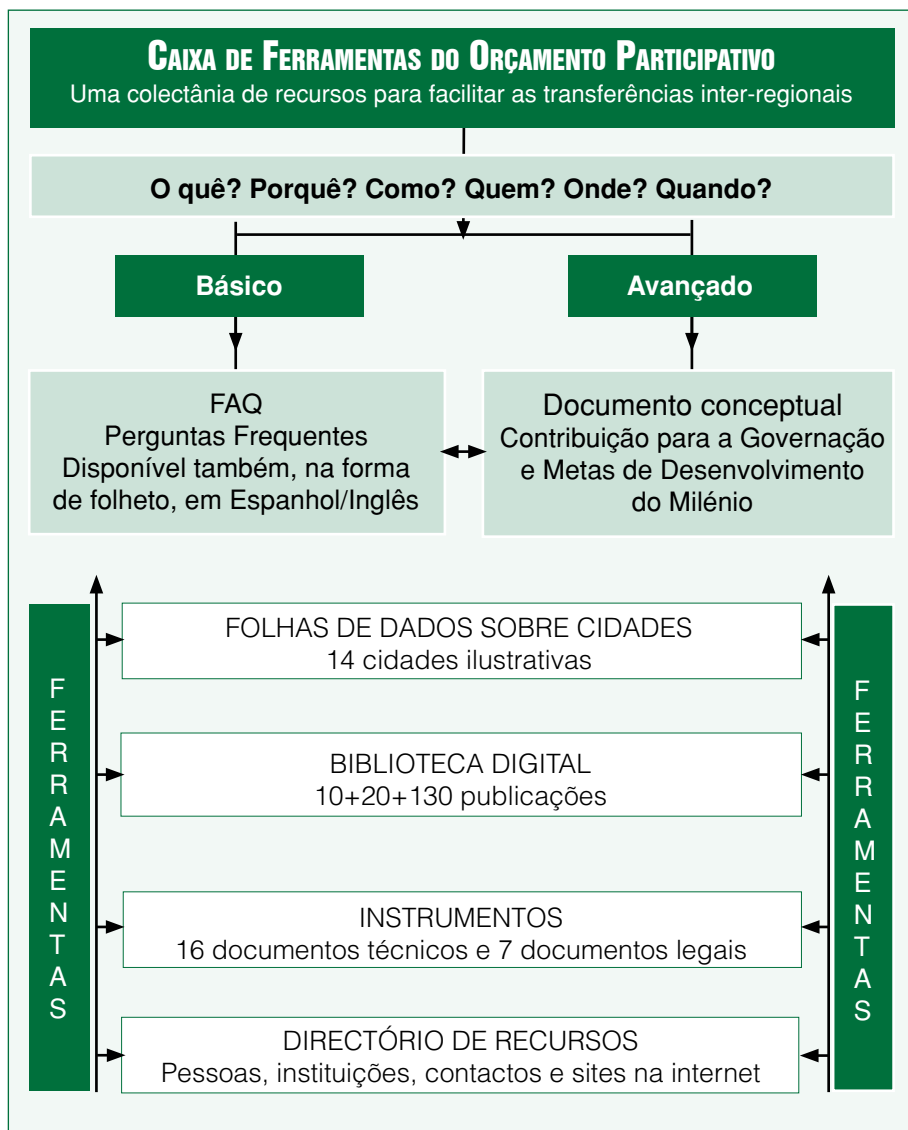
Portanto, enquanto o Manual de Perguntas Frequentes tem como foco o “como?”, o Documento Conceptual busca responder à pergunta “por quê?”. Nenhuma das duas abordagens deriva de um único modelo ou receita; pelo contrário, elas tratam de um leque diverso e abrangente de experiências com o Orçamento Participativo. Sendo assim, elas não pretendem indicar que tipo de Orçamento Participativo é o “melhor”, mas mostrar uma gama de soluções, bem como gerar perguntas que vão ajudar a escolher a solução mais apropriada de acordo com cada contexto local.

Para simplificar a compreensão sobre a Caixa de Ferramentas do Orçamento Participativo e identificar o lugar do presente documento dentro dela, na página anterior há um diagrama de navegação.

A maioria das perguntas é idêntica àquelas feitas sobre as cidades ilustrativas nos estudos de caso da Rede Urbal 9: Orçamentos Participativos

3 Ibidem, Secção II.

4 Ibidem, Secção III.



e Financiamento Local. Por outras palavras, para muitas das perguntas incluídas no presente Manual, existe uma resposta – para cada cidade – às vezes convergente, outras divergente, que permite ao leitor interessado aprender sobre os detalhes práticos e as nuances que respostas directas e relativamente simplistas como estas aqui colocadas não têm como oferecer.

Os estudos de caso escolhidos como cidades ilustrativas e como referência de destaques da presente edição são:

América Latina

Brasil

Belém
Belo Horizonte
Campinas
Caxias do Sul
Dourados
Icapuí
Mundo Novo
Porto Alegre
São Paulo
Santo André

Europa

Alemanha

Lichtenberg,

Berlim

Bélgica

Charleroi

Espanha

Córdoba

Getafe

Petrer

Santa Cristina

d'Aro

Sevilha

Equador

Cotacachi

Cuenca

Peru

Vila El Salvador

Ilo

Uruguai

Montevideu

França

Bobigny

Saint-Denis

Pont de Claix

Itália

Grotamare

Modena

Regione Lazio

Portugal

Alcochete

Junta de Freguesia

de Carnide

Palmela

São Brás de Alportel

Lisboa

Suécia

Sigtuna

I.

CAPÍTULO

PERGUNTAS GERAIS

Destaque 1:
Portugal: continuidade e descontinuidade dos processos
de OP até 2008

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Palmela									
JF Carnide									
JF São Sebastião									
Santiago do Cacém									
Serpa									
Avis									
Vila Real de Santo									
São Brás de Alportel									
Alcochete									
Alvito									
Faro									
JF Agualva									
Tomar									
Sesimbra									
JF Castelo									
Braga									
Castro Verde									
Marvão									
Batalha									
Lisboa									
Odivelas									
JF Arrouquelas									
JF Geraz do Lima									

(Processos desenvolvidos por Câmaras Municipais e Juntas de Freguesias)

Fonte: Nelson Dias, Associação In Loco

1 O que é o Orçamento Participativo (OP)?

Não existe uma definição única, já que o Orçamento Participativo se apresenta de formas diferentes de um lugar para outro. Este Manual representa uma tentativa de revelar essa diversidade. Entretanto, em termos gerais, um Orçamento Participativo é “um mecanismo (ou processo) através do qual a população decide, ou contribui para a tomada de decisão sobre o destino de uma parte, ou de todos os recursos públicos disponíveis”.

Ubiratan de Souza, um dos principais responsáveis pelo Orçamento Participativo em Porto Alegre (Brasil), propõe uma definição mais precisa e teórica, que pode ser aplicada à maioria dos casos no Brasil: “Orçamento Participativo é um processo democrático directo, voluntário e universal, onde as pessoas podem discutir e decidir sobre orçamentos e políticas públicas. A participação do cidadão não se limita ao acto de votar, para eleger o poder executivo ou legislativo, mas envolve também as prioridades para os gastos públicos e o controle da administração do governo. Ele deixa de ser alguém que possibilita a continuidade da política tradicional e torna-se um protagonista permanente na administração pública. O OP combina a democracia directa com a democracia representativa, uma conquista que deve ser preservada e valorizada”.⁵

2 Quando se iniciou o OP?

Apesar das experiências parciais anteriores, o OP só teve formalmente início em 1989, em algumas cidades brasileiras, particularmente Porto Alegre. Fora do Brasil, a partir de 1990, a população de Montevideu, Uruguai, foi convidada a participar na utilização dos recursos do município no seu planeamento quinquenal.

3 Como se expandiram as experiências de OP?

Podem ser identificadas três grandes fases de expansão: a primeira (1989-1997) caracterizada pela experimentação num pequeno número de cidades; a segunda (1997-2000) marcada pela consolidação no Brasil, em que mais

5 Ver “Review of the Local Authority Service Delivery Action Plans” (LASDAPs) [Revisão dos Planos de Acção sobre a Prestação de Serviços Públicos Locais (LASDAPs)], no Quênia, por Nick Devas et al.. Nairóbi, Maio de 2002.

Destaque 2:

A Rede Estatal de Orçamentos Participativos de Espanha

A Rede Estatal de Orçamentos Participativos de Espanha foi formalmente constituída no dia 4 de Julho de 2008, em Antequera, no Sul de Espanha, contando com a adesão inicial de 50 localidades. Tratou-se de um processo impulsionado pela Oficina de Orçamentos Participativos da Diputación de Málaga e amplamente apoiado pelos Municípios de Antequera, Sevilha, Córdoba, Santa Cristina d’Aro (Gerona) e Getafe (Madrid), assim como pelo Fundo Andaluz de Municípios para a Solidariedade Internacional (FAMSI). Alguns dos compromissos assumidos são:

1. Apostar na Democracia Participativa como nova forma de governo que se fundamenta no desenvolvimento de processos participativos através dos quais a cidadania recupera o espaço público e desenvolve as suas próprias ferramentas e estratégias para intervir na sociedade que a rodeia.
2. O orçamento participativo deve ser uma ferramenta útil para lograr o empowerment económico, político, social e cultural dos cidadãos e cidadãs, em particular dos sectores sociais mais excluídos, fomentando a sua participação e a capacidade de decisão sobre os assuntos municipais.
3. Os orçamentos participativos assim concebidos devem incluir como mínimos os seguintes critérios:
 - a. Autoregulamento;
 - b. Vinculante;
 - c. Universal – uma mulher, um homem, um voto;
 - d. Sistema de acompanhamento, controlo social do processo e prestação contas;
 - e. Deliberativo.

Rede Estatal de Orçamentos Participativos de Espanha. Texto elaborado por Nelson Dias, Associação In Loco.

de 130 cidades adoptaram o orçamento participativo; e a terceira (2000 em diante) pela expansão e diversificação fora do Brasil, por exemplo, na Europa e, em particular, em municípios portugueses.

Se bem que o número de processos de OP esteja em expansão, várias experiências foram entretanto interrompidas, embora outras tivessem retomado o processo após alguns anos. (Ver destaque 1, Portugal: continuidade e descontinuidade dos processos de OP até 2008).

4 Quantas cidades já tiveram experiência de OP?

Actualmente, pelo menos 1000 cidades, à escala mundial, adoptaram este método de administração pública.

5 Onde ocorre o OP?

O OP existe principalmente nas cidades, mais especificamente, a nível municipal. As experiências a nível supra-municipal (Províncias, Regiões, Nações) não são muito difundidas, excepto no Peru onde todas as províncias e regiões devem praticar anualmente o orçamento participativo.

Dada a rápida expansão do processo, torna-se difícil monitorar todas as experiências. O Brasil continua sendo um dos principais países onde ocorrem orçamentos participativos. Os países da Região Andina (Peru, Equador e, mais recentemente, a Bolívia, a Colômbia e a Venezuela) são outra fonte de experiências. Entretanto, existem também experiências de Orçamento Participativo a diferentes níveis e com variados graus de formalização, noutros países da América Latina e do Caribe (Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Nicarágua, El Salvador, México e República Dominicana, onde quase todos os municípios praticam uma forma de OP). Várias cidades europeias iniciaram, a partir do ano 2000, processos de Orçamento Participativo (principalmente em Espanha, Itália, Portugal e Alemanha). Mais recentemente, formas de OP estão em expansão massiva em Inglaterra.

Várias cidades africanas (por exemplo, nos Camarões, no Senegal e em Moçambique) e asiáticas (por exemplo, na China) estão a iniciar os seus próprios processos.

Destaque 3:
Parcerias como mecanismo de ampliação dos OP's.
CES/IN LOCO/CEFA/Autarquias Portuguesas
no Projecto “OP Portugal”

Trata-se de um projecto apoiado pela Iniciativa Comunitária EQUAL que tem como objectivo geral disseminar o tema e a metodologia do Orçamento Participativo (OP) a nível nacional, através de um conjunto de actividades bastante diversificadas, nomeadamente, formações e workshops regionais, encontros nacionais, consultoria individualizada, uma página na Internet, um boletim informativo digital mensal, assim como a criação de uma aplicação informática em formato Web – infoOP - para apoiar a concepção, gestão e avaliação de processos de OP.

A parceria que sustenta toda esta intervenção é formada por um colectivo interdisciplinar e multi-organizacional de forte complementaridade, que permite assegurar coerência e solidez ao processo de disseminação:

- uma associação de desenvolvimento local (In Loco), coordenadora do projecto, com uma larga experiência na concepção e implementação de processos de desenvolvimento local numa perspectiva participada, que inclui o OP;
- um centro de investigação universitário (CES – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra), que integra nos seus quadros alguns dos principais especialistas nacionais e internacionais sobre o tema, essenciais ao suporte formativo e à produção de conhecimento;
- o único instituto público nacional de formação para as autarquias (CEFA), dando garantias de um trabalho de exigência e qualidade, assim como de um alcance e visibilidade do projecto junto dos poderes locais de todo o país;
- duas Câmaras Municipais (Palmela e São Brás de Alportel), onde se desenvolvem experiências de OP das mais consolidadas em Portugal, permitindo desse modo uma interlocução directa com outras Câmaras Municipais interessadas em implementar o processo;
- uma Junta de Freguesia (Carnide, em Lisboa), que possui uma vasta experiência de promoção de processos participativos, em que se inclui também o OP. A sua presença oferece garantias de participação dos dois níveis autárquicos da administração pública local portuguesa.

Fonte: Nelson Dias, Associação In Loco, 2009.

Algumas cidades utilizam outros mecanismos participativos para a alocação dos recursos municipais e, mesmo sem seguir um esquema do tipo Orçamento Participativo, têm características semelhantes (na Suécia ou no Quênia,⁶ por exemplo).

6 Em que tipo de cidades são implementados OP's?

São realizados Orçamentos Participativos em todo o tipo de cidades. Desde municípios com menos de 20 mil habitantes (Icapuí⁷ e Mundo Novo, no Brasil; Rheinstetten, Alemanha; ou Grottomare, Itália), como também em cidades com milhões de habitantes (como Fortaleza, Brasil). Existem em capitais regionais como Sevilha, em Espanha, ou em capitais nacionais, como Lisboa, em Portugal, que chegou a ser a primeira capital europeia a implementar um OP (ver destaque 3.A) ou como Maputo, em Moçambique, primeira capital com OP no continente Africano. Existe em municípios rurais ou semi-rurais (como Vila Gonzáles, República Dominicana) ou totalmente urbanizados (como Belo Horizonte). Ocorre ainda em municípios com poucos recursos públicos, como Villa El Salvador, no Peru (com um orçamento anual de US\$ 20 por habitante, correspondendo a cerca de 15 €) ou em cidades europeias com recursos elevados (receita municipal de US\$ 2.000 per capita, ou mais, o que corresponde a cerca de 1.500 €).

7 O OP é implementado apenas a nível municipal?

Não exclusivamente. Porém, grande parte dos Orçamentos Participativos é implementada a nível municipal, onde há uma discussão sobre a utilização das verbas públicas. A nível sub-nacional (província, região, estado, etc.) merece destaque a experiência (actualmente suspensa) do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, que surgiu a partir do que se passava em Porto Alegre. Também foram notáveis as iniciativas supra-municipais na Colômbia, ao nível da província (agrupamento dos municípios de Los Nevados, em El Tolima) ou a nível departamental (por exemplo, em Risaralda, a partir de 2002). O Peru também implementou processos a nível provincial, por exemplo, em

6 Ver "Review of the Local Authority Service Delivery Action Plans" (LASDAPs) [Revisão dos Planos de Acção sobre a Prestação de Serviços Públicos Locais (LASDAPs)], no Quênia, por Nick Devas et al. Nairóbi, Maio de 2002.

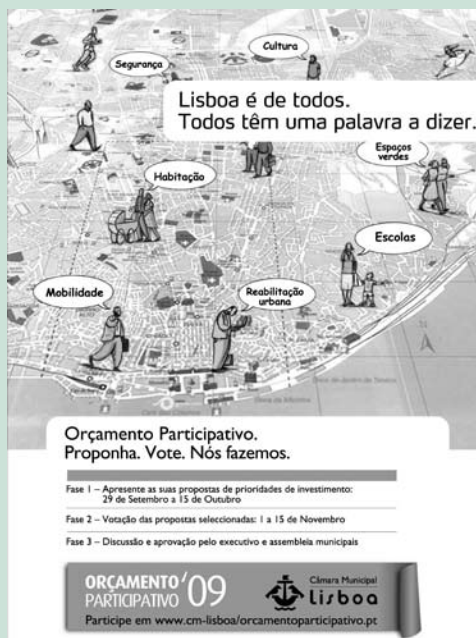
7 Ver Caixa de ferramentas do OP, Cidades Ilustrativas. Estudo de Caso sobre Icapuí e bibliografia.

Destaque 3.a:

Lisboa, primeira capital Europeia a implementar o Orçamento Participativo

Para além de Lisboa ser a primeira capital europeia a implementar o Orçamento Participativo (OP), o processo revela ainda algumas particularidades interessantes no contexto Português, nomeadamente:

- O carácter evolutivo da iniciativa. Em 2007, o OP consistiu na realização de 4 reuniões consultivas em toda a cidade; em 2008, o Executivo destinou um pouco mais de 5 milhões de Euros para o financiamento de projectos escolhidos pelos munícipes através da Internet; em 2009, o OP prevê a implementação das Assembleias Participativas, permitindo também a participação presencial dos munícipes;
- O enquadramento normativo escolhido. O Executivo Municipal aprovou em Reunião de Câmara uma Carta de Princípios que justifica a adopção do OP como uma opção inspirada nos valores da democracia participativa, inscrita no artigo 2º da Constituição da República Portuguesa.
- A formação para técnicos e para outras entidades do território. A Câmara Municipal de Lisboa incluiu no seu plano formativo a organização de seminários destinados a técnicos da autarquia, a elementos das 53 Juntas de Freguesia da cidade, a organizações da sociedade civil, assim como a cidadãos em nome individual.



Fonte: www.cm-lisboa.pt/op. Elaboração Nelson Dias e Yves Cabannes, 2009.

Chucampas, Celendin e Moropon Chulucanas, entre muitos mais. Até hoje, apenas dois países, o Peru e a República Dominicana, possuem legislação Nacional de Orçamento Participativo para todos os municípios e províncias do país.⁸

Na Europa merece destaque a Região Lazio, Itália, (Ver destaque 4, Mapa da Participação) que ampliou os orçamentos participativos a 132 municípios, dos 380 da Região, com o programa “Metti la tua voce in bilancio”.

Por outro lado, alguns Orçamentos Participativos começam numa parte do município (bairros, zonas, delegações) ou limitam-se a elas, particularmente nas grandes cidades. Foi o caso de Buenos Aires e, mais recentemente, do Distrito 7 (população: 34.000) da cidade de El Alto (população: 680.000) na Bolívia. Em Portugal, vários processos de OP acontecem em “juntas de freguesias”, território administrativo/político infra-municipal. Tal é o caso de Carnide na Região Metropolitana de Lisboa (Ver destaque 5, Carnide, Portugal: Exemplo de um OP em Junta de Freguesia). Este processo, e outros para além de Portugal, como no Distrito de Plateau Mont Royal em Montreal, Canadá, são elementos que obrigam a reconsiderar as relações político-administrativas existentes entre instituições municipais e infra-municipais (Ver destaque 6, Experiências de OP infra-municipais).

8 Existem diferenças regionais na forma de implementar o OP?

Sim, e essas diferenças são positivas. Não existe um modelo único e tal não seria desejável, já que as experiências são produto da realidade de cada região, da história e da cultura locais, da organização da sociedade civil, dos recursos disponíveis e também da cultura administrativa dos governos que administram os OP's. No Brasil, a força dos movimentos sociais nas cidades e a sua presença no Partido dos Trabalhadores explica por que razão os Orçamentos Participativos tendem a ser mais urbanos. Na região Andina, a presença dos Orçamentos Participativos em municípios pequenos ou médios deve-se à vitalidade de alguns movimentos sociais e ONG's nessas regiões. Na Europa, os Orçamentos Participativos permitem, acima de tudo, a modernização da administração pública ligada à participação cidadã.

8 Ver Caixa de Ferramentas do Orçamento Participativo. Instrumentos Técnicos: a) Legislação Nacional; b) Regulamentação Nacional e c) Lei Suprema.

Destaque 4: Mapa da Participação da Região de Lazio, Itália

MAPPA della partecipazione

PROVINCIA DI FROSINONE

- 1 Acun
- 2 Alatri
- 3 Capranza
- 4 Corvaro
- 5 Freggi
- 6 Fontechiari
- 7 Frosinone
- 8 Isola Liri
- 9 Marone
- 10 Patrica
- 11 Piva
- 12 Pignò
- 13 Pofi
- 14 Sant'Andrea sul Garigliano
- 15 Serrone
- 16 Toppa
- 17 Supina
- 18 Valer
- 19 Viterbo

PROVINCIA DI LATINA

- 1 Bassiano
- 2 Gai
- 3 Freggi
- 4 Frosinone
- 5 Rocca Massima
- 6 Serrone

PROVINCIA DI RIETI

- 1 Colagrosso
- 2 Fara in Sabina
- 3 Ferentino
- 4 Grotto
- 5 Magliana Sabina
- 6 Orina
- 7 Pignone Romano
- 8 Poggio Badente
- 9 Poggio Mirteto
- 10 Poggio San Lorenzo
- 11 Serrone
- 12 Scandriglia
- 13 Serrone
- 14 Tuffa
- 15 Tivoli in Sabina

PROVINCIA DI ROMA

- 1 Anagnino
- 2 Bracciano
- 3 Cerveteri
- 4 Freggi
- 5 Genzano
- 6 Lariano
- 7 Lariano
- 8 Lariano
- 9 Lariano
- 10 Lariano
- 11 Lariano
- 12 Lariano
- 13 Lariano
- 14 Lariano
- 15 Lariano



Destaque 5:



Forte participação da população no ano passado



A experiência de Carnide

Em Novembro de 2004 a Junta da Freguesia lançou pela primeira vez o desafio à participação através do Orçamento Participativo. A implementação deste instrumento em Carnide nasceu a ocasião de um novo mecanismo de tomada das principais decisões de interesse para a Freguesia. Em 2004 tiveram lugar 10 reuniões participadas por 225 pessoas.

Em 2005 esta iniciativa não teve lugar devido à realização das eleições autárquicas de 9 de Outubro.

Em 2006 foram presençadas 242 reuniões e realizadas 6 sessões públicas onde participaram 163 pessoas, no total foram movidos 425 processos.

No ano passado foram entregues 588 sugestões, realizadas 10 sessões públicas.

Assimilation de dados, envolvendo 725 cidadãos e jovens. No total movidos 2291 sugestões.

Fonte: Junta de Freguesia de Carnide, Portugal.

9 Que benefícios comporta o OP para a cidade e para os cidadãos?

A maioria dos estudiosos e participantes dos OP's concordam que um dos seus principais benefícios é contribuir para aprofundar o exercício da democracia através do diálogo que o poder público estabelece com os cidadãos. Outro benefício é que o Orçamento Participativo faz com que o Estado preste contas aos cidadãos, contribuindo, assim, para a modernização da administração pública.

Em diversos casos, o Orçamento Participativo é uma ferramenta para ordenar as prioridades sociais e para promover a justiça social. Os cidadãos passam de simples observadores a protagonistas da administração pública, ou seja, participantes integrais, activos, críticos e reivindicadores. O OP dá aos cidadãos melhores oportunidades de acesso a obras e serviços como saneamento básico, pavimentação das ruas, melhorias na rede de transportes públicos e centros de saúde e educação. Os cidadãos, participando activamente no processo do Orçamento Participativo, definem as suas prioridades e, ao fazê-lo, têm a oportunidade de melhorar de forma significativa a sua qualidade de vida dentro de um período relativamente curto. Além disso, eles têm a possibilidade de controlar e monitorar a execução do orçamento.

Por outro lado, o OP também incentiva os processos de modernização administrativa e alimenta o processo de planeamento estratégico do município.

10 Que benefícios o OP comporta para a administração pública local?

O Orçamento Participativo:

- Aumenta a transparência da administração pública e a eficiência dos gastos públicos;
- Incentiva a participação dos cidadãos na tomada de decisões e na distribuição e supervisão da utilização do orçamento público;
- Exige maior prestação de contas aos líderes e gestores públicos;
- Permite a priorização colectiva e a co-gestão de recursos;
- Gera maior confiança entre o governo e a população;
- Cria uma cultura democrática dentro da comunidade e fortalece o tecido social.

Destaque 6:

Experiências de OP infra-municipais

O OP – aplicado nos territórios infra-municipais – tem vindo a ser um importante elemento para questionar as relações entre instituições municipais e infra-municipais.

Entre 2003 e 2008, na Europa e na América do Norte, destacaram-se diferentes tipologias de experiências auto-denominadas de OP, com resultados variados.

1) Em algumas cidades (por vontade própria) certos distritos experimentaram formas de OP aplicadas ao orçamento da instituição infra-municipal, com a ambição de alcançar casos piloto de referência para uma extensão da experiência a outras áreas do concelho ou mesmo de âmbito municipal. Alguns destes OP's ficaram isolados, não obtendo a atenção esperada por parte do respectivo município (exemplo do distrito XX de Paris e do de Borough de Harrow em Londres); outros (como o município XI de Roma ou os distritos de Lichtenberg e Marzanh em Berlim) vão reproduzindo tais efeitos noutros distritos graças ao diálogo horizontal entre administrações infra-municipais; outros ainda, como o Distrito Saione de Arezzo, Itália, ou a Junta de Freguesia de Carnide em Lisboa) começaram isoladamente, mas foram ganhando visibilidade graças à contribuição determinante que proporcionaram no âmbito de um cenário de mudança política possível a nível municipal. Como consequência, os novos Presidentes da Câmara tornaram-se mais receptivos à extensão territorial do OP.

2) Noutras cidades (Veneza, Trento, Bergamo e Modena, em Itália) as experiências infra-municipais de OP foram, desde logo, consideradas “casos piloto” da cidade, daí que tivessem sido suportadas conjuntamente pela administração infra-municipal e a Câmara Municipal. Este acordo prévio serviu para proteger o processo das frustrações que os cidadãos poderiam vir a sofrer enquanto participantes de uma experiência que podia não garantir a realização de obras públicas co-decidas, dada a falta de autonomia orçamental por parte das instituições infra-municipais.

É importante ainda lembrar que, nos OP's portugueses, os Presidentes das Instituições infra-municipais são também membros de direito da Assembleia Municipal (no caso do Distrito de Plateau-Mont-Royal, em Montreal, no Canadá a Presidente é membro do executivo do concelho), pelo que deveria ser mais fácil uma “natural” relação de colaboração entre as instituições cidadãs e as experimentações de OP que abrangem esses territórios de âmbito infra-municipal.

Texto Elaborado por Giovanni Allegretti, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

11 Quem beneficia do OP?

Todas as regiões, áreas e sectores que participam no processo de discussão são beneficiados. Como os recursos disponíveis são, geralmente, insuficientes face ao volume de reivindicações, os sectores melhor organizados e que participam mais têm maiores probabilidades de obter benefícios comparativamente. (Ver destaque 7, Porto Alegre, Brasil. Resultados alcançados em 15 anos de OP, 1989 – 2003)

Em várias cidades, o OP levou, em pouco tempo, a uma melhoria visível dos espaços públicos, dos jardins e praças. Tal é o caso de Córdoba (Ver destaque 8, Córdoba e a reativação dos espaços públicos com o OP). Neste caso particular, a melhoria das praças e das vias pedestres permitiu reactivar e facilitar a tradição popular do passeio “El paseo”, nas horas frescas das noites do verão andaluz.

12 Quais são as dimensões do OP?

O Orçamento Participativo é um processo multidimensional:

1. Dimensão orçamental/financeira
2. Dimensão participativa (1. e 2. são dimensões base do processo)
3. Dimensão normativa e jurídico-legal
4. Dimensão espacial/territorial
5. Dimensão política/governança

As primeiras quatro são exploradas neste Manual.⁹

13 Onde encontrar mais informações sobre o OP?

Alguns *sites* especializados, recentes, permitem aceder a vários tipos de documentos e informação diversa. Para além disso, as cidades que trabalham com o Orçamento Participativo também dispõem de *sites* actualizados na Internet, onde descrevem as suas experiências (Ver destaque 9, Selecção de *Sites* do Orçamento Participativo na Internet). Algumas organizações não-governamentais especializaram-se numa ou noutra cidade. Entretanto, a

⁹ A dimensão política/governança é desenvolvida num documento separado. Entretanto, como se trata de um tema transversal, ele acaba por ser tratado em várias das perguntas deste documento.

Destaque 7:
Porto Alegre, Brasil
Resultados Alcançados com 15 anos de OP (1989 – 2003)

- a. **Habitação.** Foi possível expandir o número médio de fogos construídos, passando de 493 por ano, no período de 1973 a 1988, para 1.000 por ano, no período de 1989 a 2003, permitindo, pela primeira vez, que Porto Alegre conseguisse conter o crescimento do déficit habitacional.
- b. **Pavimentação de ruas.** O déficit de pavimentação de ruas foi reduzido de 690 km, em 1998, para 390 km, em 2003. O OP ajudou a melhorar o acesso ao transporte colectivo e a infra-estruturas públicas nas áreas mais carentes de Porto Alegre.
- c. **Água e saneamento básico.** A percentagem de moradias com acesso a água potável (tratada) aumentou de 94,7%, em 1989, para 99,5%, em 2002; a população com acesso à rede de esgoto municipal passou de 46%, em 1989, para 84%, em 2002; a percentagem de resíduos líquidos tratados subiu de 2%, em 1989, para 27,5%, em 2002.
- d. **Educação.** O número de escolas públicas aumentou de 29, em 1988, para 84, em 2002, com um aumento correspondente no número de alunos matriculados: de 17.862 para 55.741 alunos. Para além disto, ampliou-se a oferta de serviços educativos, incluindo Alfabetização de Adultos e Educação de Jovens e Adultos, através de programas integrados no sistema público de educação. Através do OP foi criado, também, o Complexo de Atenção à Criança, que atende, hoje, 126 instituições que dedicam o seu trabalho à infância, abrangendo 10 mil crianças.
- e. **Saúde.** Embora somente a partir de 2000 a saúde se tivesse tornado uma das três prioridades do OP, a gestão da saúde pública é responsabilidade integral do governo municipal, isto apesar do congelamento no número de transferências anuais do governo federal. Hoje, a autarquia dedica aproximadamente 18% dos gastos da administração central para a saúde, comparado com uma média anual abaixo de 10% na década de 90.
- f. **Acção Social.** Esta área só foi incluída como prioridade do OP a partir de 1997. As várias actividades em curso estão voltadas para grupos diversos, como pessoas com necessidades especiais, crianças e jovens em situação de risco, sem abrigo, vítimas de violência, idosos em situação de abandono, famílias de baixos rendimentos, entre outros.

Fonte: Baierle, S. em Documento Base.

I. Questões Gerais

informação é limitada se se considerar a riqueza dos processos existentes e, geralmente, é disponibilizada em Espanhol e/ou Português.

No contexto da Campanha Global pela Governança Urbana, o Programa UN-Habitat, através do Gabinete Regional para a América Latina e o Caribe do Programa de Gestão Urbana (PGU-ALC), selecionou vários recursos (Ver Destaque 10, Recursos para apoiar o OP na facilitação de transferências inter-regionais - PGU/UN-HABITAT), disponíveis no site de UN HABITAT e do CIGU, a fim de fornecer informações e ferramentas que anteriormente se encontravam bastante dispersas. Esses recursos complementam o presente Manual.

Para além disto, a Rede URBAL 9 de Orçamento Participativo e Financiamento Local, com 200 cidades e instituições, é coordenada pela cidade de Porto Alegre. Um dos objectivos da rede é a produção de conhecimento e a troca de experiências. Para mais informações ir a www.portoalegre.rs.gov.br/urbal/.

Destaque 8:

Córdoba e a reactivação dos espaços públicos com o OP



O Orçamento Participativo da cidade de Córdoba, Espanha, tem proporcionado uma significativa melhoria na qualidade das suas infra-estruturas. Diferentes necessidades da população relacionadas com a pavimentação e iluminação, como parques e jardins, por exemplo, são comunicadas de forma directa ao Governo Municipal e posteriormente executadas, modificando positivamente a viabilidade e estética dos espaços públicos, especialmente em algumas regiões periféricas do município.

Fonte: Rocío López Lozano, Coordenadora do Departamento de Participação Cidadã do Ayuntamiento de Córdoba.

DESTAQUE 9

Seleção de Sites sobre Orçamento Participativo

Sites Gerais sobre OP

Rede Urbal 9
www.portoalegre.rs.gov.br/urbal
CIGU
www.cigu.org
Projecto Democracia Participativa
www.democraciaparticipativa.org
Municípios por uma Democracia Participativa
www.presupuestosparticipativos.com
Observatório de Práticas de Participação OPP-Povos CES
www.ces.uc.pt/opp
Sistema de Informação sobre Orçamentos Participativos
<http://www.infoop.org>

Portugal

OP-Portugal
www.op-portugal.org
Junta de Freguesia de Carnide
www.jf-carnide.pt
Câmara de Odivelas
www.cm-odivelas.pt
Câmara de Palmela
www.cm-palmela.pt
Câmara de São Brás de Alportel
www.cm-sbras.pt

Outros Europa

Bobigny, França (parlons franchement)
www.ville-bobigny.fr
Saint Denis, França
<http://www.ville-saint-denis.fr>
Comune di Modena, Itália
<http://www.comune.modena.it>
Córdoba, Espanha

<http://www.participacionciudadana.ayuncordoba.es>
Getafe, Espanha
www.getafe.es
Sevilha, Espanha
<http://www.presupuestosparticipativo-sdesevilla.org>
Inglaterra
<http://www.participatorybudgeting.org.uk>

Brasil

Belo Horizonte
www.portalpbh.pbh.gov.br/op/cidade
www.opdigital.pbh.gov.br/
Guarulhos
<http://www.guaru.com/op/>
Porto Alegre
www2.portoalegre.rs.gov.br/op/cidade
<http://www.ongcidade.org/site/php/comum/capa.php>
Recife
<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento>
Santo André
<http://www.santoandre.sp.gov.br>

Algumas Cidades da América Latina

Cotacachi, Equador
www.cotacachi.gov.ec/htms/esp/Municipio/opp2007.htm
Cuenca, Equador
www.cuenca.gov.ec/contenido.php?id=695
Montevideu, Uruguai
<http://www.montevideo.gub.uy/descentra/pp.htm>
Rosario, Argentina
www.rosario.gov.ar

Destaque 10:
**Recursos para apoiar o OP na facilitação
de transferências inter-regionais (UN-Habitat)**

Quatro componentes encontram-se interligadas:

(A) Uma Biblioteca Digital composta por 3 partes distintas: (I) bibliografia anotada com 20 documentos básicos que são uma introdução ao estado da arte, seleccionados entre 200 referências; (II) bibliografia geral com 130 títulos, organizada por cidades, especialmente aquelas que constituem estudos de casos ilustrativos; (III) biblioteca do PGU, composta de 10 títulos produzidos pelo PGU e seus parceiros. Estão todos disponíveis em formato PDF. A biblioteca do PGU contém também artigos da edição especial “Era Urbana sobre OP”.

(B) Um conjunto de ferramentas composto por instrumentos práticos e técnicos, bem como leis e regulamentos criados pelas cidades “ilustrativas” e usados com sucesso. Com as 15 ferramentas técnicas incluídas e os exemplos de textos legais, os interessados ficam capacitados para enfrentar as questões cruciais inerentes à implementação do OP e para descobrir “como” definir critérios para a alocação orçamental, regras de funcionamento, exemplos de diferentes ciclos de OP, documentos de prestação de contas, sistemas de controle, legislação municipal enquadrando a transparência do processo, etc.

(C) Folhas de Dados sobre Cidades, com 14 Cidades Ilustrativas, demonstrando a abrangência das experiências e do contexto actual: dimensão das cidades, diferenças regionais, índice de “consolidação”, nível e origem dos recursos e variedade de abordagens. O utilizador é convidado a utilizar a abordagem modelo e a estudar a diversidade e adaptabilidade às diferentes situações locais.

(D) Um Directório composto por 3 partes: (I) pessoas de contacto nas cidades ilustrativas; (II) profissionais e estudiosos, particularmente alguns dos autores dos livros que constam da bibliografia anotada, e (III) lista dos sites das principais cidades, inclusive das cidades ilustrativas.

Dois pontos de entrada:

1. Este Manual procura ser o mais prático e simples possível. Os utilizadores interessados em obter informações mais detalhadas podem consultar os folhetos informativos sobre as cidades. As respostas às FAQ's também levam o leitor a consultar o conjunto de ferramentas e a biblioteca digital.

2. O Documento Conceptual mostra ao leitor a bibliografia anotada, os estudos de caso e as ferramentas e instrumentos legais. Esse documento é bastante conceptual, mas está profundamente arraigado nas experiências práticas. Ele associa o OP à Campanha Global pela Governação Urbana e às Metas de Desenvolvimento do Milénio.

II.

CAPÍTULO

**INÍCIO E
IMPLEMENTAÇÃO DE
UM ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO**



14 Qualquer município pode implementar o OP?

Em princípio, sim. Entretanto, a experiência tem confirmado que certos pré-requisitos são essenciais ao seu sucesso.

15 Quais as condições básicas necessárias para implementar um OP num município?¹⁰

Existem vários pré-requisitos para a implementação de um Orçamento Participativo. O primeiro é a vontade política do Presidente da Câmara e demais decisores no âmbito do município. É necessário, portanto, existir a vontade política necessária para sustentar toda a dinâmica participativa. A manifestação mais visível dessa vontade deve ocorrer na fase da implementação do processo, aquando da concretização dos compromissos sobre investimentos tangíveis.

O segundo é a presença e interesse das organizações da sociedade civil e dos cidadãos em geral. Esta condição é decisiva para a sustentabilidade do próprio processo.

O terceiro é uma definição clara e partilhada das regras do jogo. Estas regras referem-se aos montantes que irão a debate, às fases do processo, aos períodos de execução das decisões, às regras para a tomada de decisão (e, no caso de não haver acordo, à responsabilidade e à autoridade que cada actor assume no âmbito do processo de tomada de decisão), ao método para delegar responsabilidade, autoridade e recursos entre as diferentes unidades territoriais do processo, bem como à composição do Conselho do Orçamento Participativo. A decisão sobre estas regras não pode ser alcançada de forma unilateral. Ela compreende a ampla participação da população e a sua definição está aberta a constantes ajustes, a cada ciclo, com base nos resultados e no funcionamento do processo.

O quarto pré-requisito é a vontade para promover a capacitação da população e das autoridades municipais sobre o orçamento público, em geral, bem como sobre o Orçamento Participativo, em particular. Isto pressupõe fornecer

10 Consultar a Biblioteca Digital da Caixa de Ferramentas do OP. Conceptualização do Orçamento Participativo a partir de experiências latino-americanas, pp: 81-89. Procedimentos do Seminário Internacional sobre “Orçamentos Participativos no Contexto Boliviano” PGU-ALC, Documento No. 130 (PDF).

II. Início e implementação de um Orçamento Participativo

explicações sobre montantes, fontes de financiamento e sobre o sistema de despesas vigente. É importante também esclarecer quais as áreas de despesa pública que são da responsabilidade do município e as que não dependem das autoridades locais.

Um quinto pré-requisito é a ampla divulgação da informação, que deve ser feita de todas as formas possíveis. Assim, a população deve ser informada sobre as datas e locais das reuniões, bem como sobre as regras do jogo a implementar.

Finalmente, o sexto pré-requisito é a priorização das reivindicações feita pela população, a qual se relaciona com critérios técnicos que incluem uma análise das falhas existentes em termos de infra-estruturas e serviços públicos. Isto é importante para facilitar uma distribuição mais justa dos recursos.

16 Em que condições não se recomenda a implementação do OP?

Não se recomenda a implementação do OP quando não se encontram reunidas as condições que garantam o cumprimento dos pré-requisitos enunciados. Além disso, não é aconselhável implementar o processo se uma ou duas das partes envolvidas - o governo e/ou os cidadãos - não estiverem receptivos à mudança e à gestão partilhada dos recursos públicos.

A implementação do OP deve ainda ser evitada caso falte honestidade e transparência por parte da administração local. Implementar um OP nessas condições legitimaria ou ocultaria práticas contrárias aos princípios básicos defendidos pelo processo.

Quando as condições locais reunidas não forem as ideais num determinado momento, tal não significa que as pessoas e as instituições interessadas devam abandonar a intenção de implementar o OP. Nesse sentido, podem ser tomadas outras iniciativas como, por exemplo, tentar introduzir maior transparência no processo orçamental.¹¹

¹¹ Sobre iniciativas e métodos para melhorar o nível local de transparência, ver "Tools to Support Transparency in Local Governance" ["Ferramentas de Apoio à Transparência para a Governação Local"], publicado com o patrocínio da Campanha Global sobre Governação Urbana, Março de 2004.

Destaque 11:

Método para um estudo pré-diagnóstico

A experiência de Salford, Inglaterra

Os três objectivos do estudo apresentado à Câmara Municipal de Salford foram os seguintes:

1. Desenvolver uma Matriz Orçamental capaz de explorar as prioridades e os temas estabelecidos no Plano Comunitário de Salford.
2. Explorar a forma como essa Matriz poderia ser integrada no planeamento comunitário e nos processos de gestão orçamental, e os seus ciclos.
3. Avaliar as oportunidades e desafios apresentados por esta análise a fim de incorporar uma abordagem mais participativa na gestão orçamental de Salford.

Para além disso, definiram-se 7 fases para o desenvolvimento de uma Matriz Orçamental:

- Fase 1: Identificar o total disponível para investimento
- Fase 2: Desenvolver prioridades e ideias locais
- Fase 3: Transformar as prioridades locais em prioridades para toda a cidade
- Fase 4: Fazer ajustes para a população
- Fase 5: Fazer ajustes para os níveis de necessidades
- Fase 6: Ponderar a matriz orçamental
- Fase 7: Determinar alocações específicas

Iniciativa Comunitária. Construindo um Orçamento Popular, Estudo da Matriz Orçamental de Salford. Relatório apresentado ao Comité Orçamental da Câmara Municipal de Salford, Maio de 2003. Direitos autorais: CPI bridget@communitypride.org.uk.

A organização de fóruns ou outras actividades, com a presença de representantes legítimos da sociedade civil, pode ser um mecanismo para pressionar a abertura de uma discussão pública sobre o orçamento e seu controle por parte dos cidadãos. Muitas cidades estão, neste momento, a passar por um estágio preparatório para o Orçamento Participativo.

17 Quais são os princípios básicos do OP?

Os princípios fundamentais assentam na adopção da democracia participativa enquanto modelo político e enquanto estratégia de boa governação¹². Se esses princípios forem considerados universais, cada cidade ou país convertê-los-á em meios práticos capazes de reflectir as suas necessidades e o contexto local.

Como ilustração, seguem os 8 princípios norteadores (resumidos) da Lei do Orçamento Participativo no Peru.

- Participação
- Transparência
- Igualdade
- Tolerância
- Eficiência e eficácia
- Imparcialidade
- Competitividade
- Respeito pelo que for acordado

A co-gestão dos recursos públicos oferece uma outra dimensão a estes princípios.

18 Como se põe em prática um OP?

Não existe uma receita universal para começar um Orçamento Participativo. Depende muito do contexto em que se pretende implementar o processo.

O primeiro passo que se sugere é fazer uma análise da situação (ou diagnóstico) para avaliar o grau de respeito pelos princípios essenciais e se os pré-requisitos são atendidos. Essa análise pode variar, em termos de conteúdo, de uma cidade para outra (Ver destaque 4, Método para um estudo pré-diagnóstico, a experiência de Salford, Inglaterra).

Um segundo passo passa por criar, também de forma participada, um mapa (ou avaliação) dos actores locais interessados no processo e aqueles que poderiam opor-se à sua implementação.

Um terceiro passo consiste numa análise clara e numa definição, por parte

12 Ver UN-HABITAT, Campanha Global sobre Governação Pública, Concept Paper, Março 2002. 26pp+anexo e site <unhabitat.org/campaigns/governance>

Destaque 12: O Ciclo de OP em Porto Alegre de 2004



Fonte: Prefeitura de Porto Alegre, 2004.

do governo, do valor e da origem dos recursos que seriam submetidos à consideração no processo de Orçamento Participativo, bem como dos recursos necessários para que o município o implemente. Sobre este aspecto, recomenda-se que o município faça uma análise da relação custo/benefício da iniciativa.

O próximo passo assenta na criação de alianças e na abertura ao diálogo com o objectivo de conquistar mais adeptos para a ideia e aumentar a sua legitimidade no município. Os elementos chave, neste sentido, passariam por:

II. Início e implementação de um Orçamento Participativo

- Estabelecer um acordo com o governo
- Dialogar com os principais representantes da sociedade civil
- Procurar o envolvimento inicial dos membros do Conselho do OP eleitos

O quinto passo é o desenho dos regulamentos internos do Orçamento Participativo, que definem as regras do jogo para o primeiro ano.

É importante levar em conta os seguintes princípios operacionais:

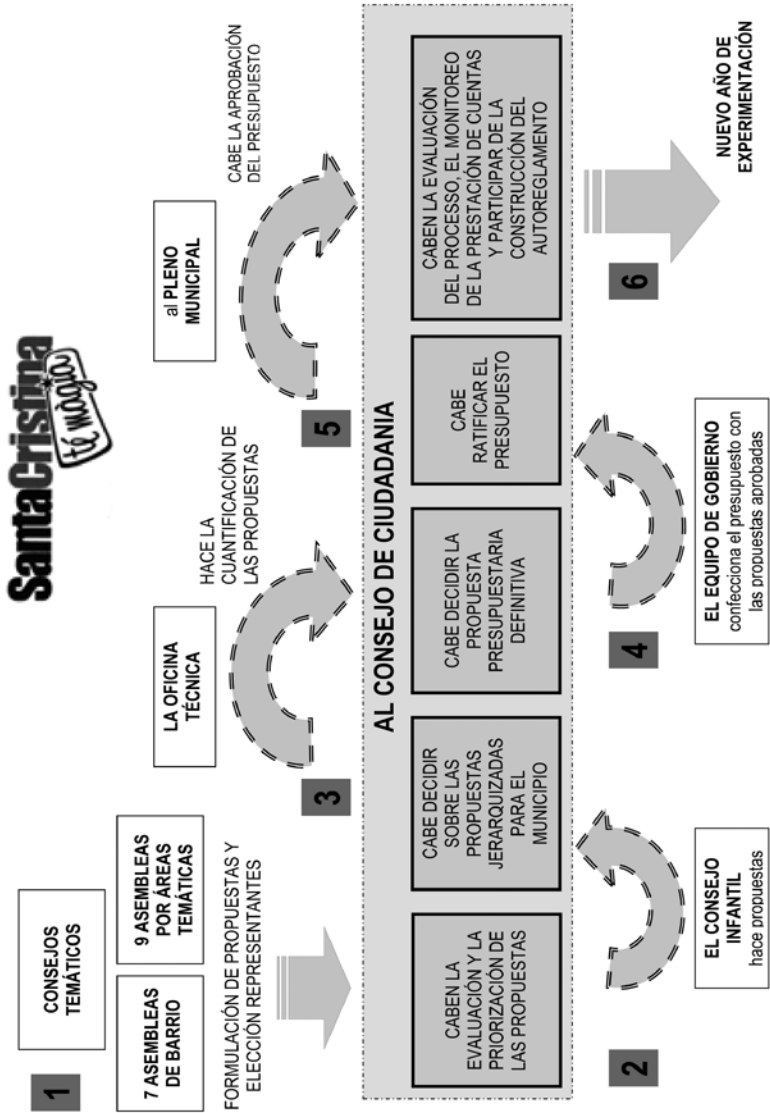
- Participação universal: Todos os cidadãos podem participar, independentemente da sua condição sócio-económica, embora os grupos organizados tenham um papel importante no processo. Na verdade, torna-se necessário pensar, de forma intencional, estratégias para envolver sectores da população que não estejam a exercer os seus direitos de cidadania.
- Transparência do Orçamento: Tanto ao nível das receitas como das despesas.
- Flexibilidade: O processo deve ser suficientemente flexível de forma a permitir uma avaliação e ajustes contínuos.
- Objectividade: Devem ser usados critérios objectivos e explícitos no âmbito da alocação dos recursos visando, assim, a credibilidade do processo.
- Ênfase na questão do género: Participação igualitária, entre homens e mulheres, no processo. A este propósito, é importante, sempre que possível, desagregar os dados sobre o orçamento e sobre os impactos dos investimentos em função da variável género.
- Foco pluri-cultural e multi-étnico: Assegurar uma discriminação positiva e a adopção de acções afirmativas que assegurem a participação e o poder de tomar decisões de grupos populacionais excluídos (por exemplo, grupos indígenas).

19 Quais são as principais fases de um OP?

Os diferentes estágios fazem parte do ciclo anual, chamado Ciclo do Orçamento Participativo. Existem variações de cidade para cidade¹⁴. Três exemplos são destacados e ilustram as variações e adaptações locais. Os dois primeiros referem-se a OP's adultos: Porto Alegre (Ver destaque 12, O Ciclo de OP em Porto Alegre 2004); Santa Cristina d'Aro, Espanha (Ver destaque 13) e Cotacachi, Equador (ver destaque 14). Os dois seguintes ilustram ciclos de OP's para crianças e jovens na Europa (Destaque 15, Ciclo

¹⁴ Ver Caixa de Ferramentas do Orçamento Participativo: três exemplos do Ciclo do Orçamento Participativo.

Destaque 13:
O Ciclo do OP de Santa Cristina d´Aro, Espanha



II. Início e implementação de um Orçamento Participativo

OP Crianças e Jovens de São Brás de Alportel, Portugal) e na América Latina (ver destaque 16, O ciclo de OP em Pinheiral, Brasil).

Seguem em baixo as fases principais do processo. O ciclo de discussão, negociação e elaboração do Orçamento Participativo leva um ano e normalmente é composto pelas seguintes fases (especialmente nas grandes cidades):

- Assembleias Locais (paróquia, bairro, distrito, etc.) e Sectoriais

Nestas assembleias o presidente da câmara apresenta os empreendimentos construídos/actividades realizadas que antes não existiam, bem como o plano de investimentos e as Regras do Processo de Orçamento Participativo. Os delegados locais e sectoriais (por temática e/ou por questões específicas) do Orçamento Participativo são eleitos (ou designados) com base em critérios previamente estabelecidos.

- Reuniões locais e sectoriais (opcionais)

São encontros entre os delegados(as) e as comunidades que representam. Estas reuniões podem acontecer sem a presença das autoridades, se os delegados assim entenderem. Nestas reuniões os participantes decidem quais os projectos prioritários a executar.

Na Europa, e em várias cidades da América Latina, é necessário envolver o governo local, pelo menos em algumas das assembleias, dado a sociedade civil não estar organizada ou não estar preparada para realizar esta fase por conta própria.

A discussão nas assembleias deve ser complementada com discussões regulares entre os delegados, sobre regiões, sobre questões específicas e sobre a cidade como um todo, sobretudo, porque a qualidade dos debates em algumas assembleias é baixa. Este exercício torna-se necessário para que o Orçamento Participativo não se limite a um plebiscito ou a uma forma de populismo.

- Câmara Municipal

Enquadra-se a este nível a entrega oficial ao Presidente da Câmara, pelo Comité do OP, da lista de projectos prioritários definidos pela população. É neste evento que os membros do Comité do Orçamento Participativo são efectivamente instalados.

Destaque 14: O Ciclo do OP de Cotacachi, Equador



El ciclo del Presupuesto Participativo es permanente, funciona durante los doce meses y se repite cada año; como puedes ver en la pista, no existe un punto de llegada, el bus seguirá girando permanentemente. ¡OJO! a cada tramo de diferente color se lo denomina Espacio.

¡Qué emocionante ser parte de este recorrido, llamado ciclo del Presupuesto Participativo!

II. Início e implementação de um Orçamento Participativo

- Desenho da matriz orçamental

O município e o Comité do Orçamento Participativo desenham a matriz orçamental. Estes são momentos essenciais e constituem-se como sendo dos mais controversos no âmbito do processo. O Plano de Investimento é criado, partilhado com a população e, de seguida, publicado para efeitos de monitorização e cumprimento do que foi acordado.

- Avaliação do processo

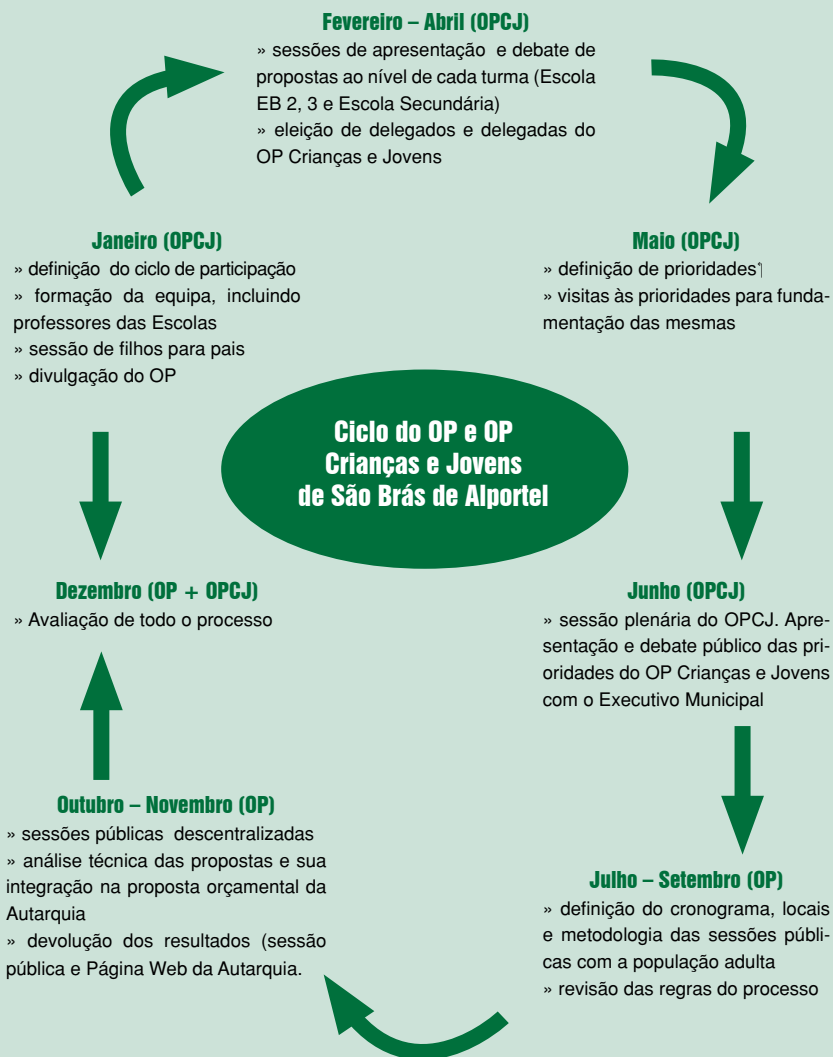
Uma vez concluído o ciclo, as Regras do Processo do OP são avaliadas e ajustadas geralmente pelos delegados e/ou conselheiros eleitos do OP, e com os responsáveis municipais do OP. As novas Regras serão usadas no ano seguinte.

Existe um segundo ciclo, usualmente designado como Ciclo de Implementação, que começa no ano seguinte (Ver destaque 17, O Ciclo do Orçamento Participativo em Belo Horizonte: do planeamento à execução de obras e serviços públicos)¹⁵. Durante este ciclo, que começa com estudos técnicos e termina com a inauguração dos projectos aprovados, as autoridades locais, os cidadãos e, geralmente, as comissões específicas de monitorização do processo continuam a interagir.

15 Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Orçamento Participativo: 10 anos de experiência em Belo Horizonte: A gente faz uma BH melhor. Belo Horizonte, 2002, 14 p.

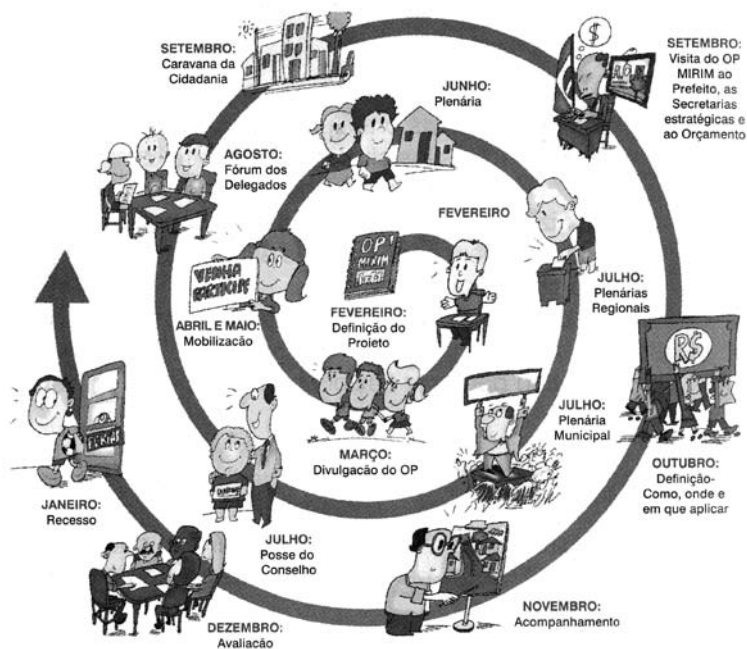
Destaque 15:

O Ciclo do OP Crianças e Jovens de São Brás de Alportel, Portugal



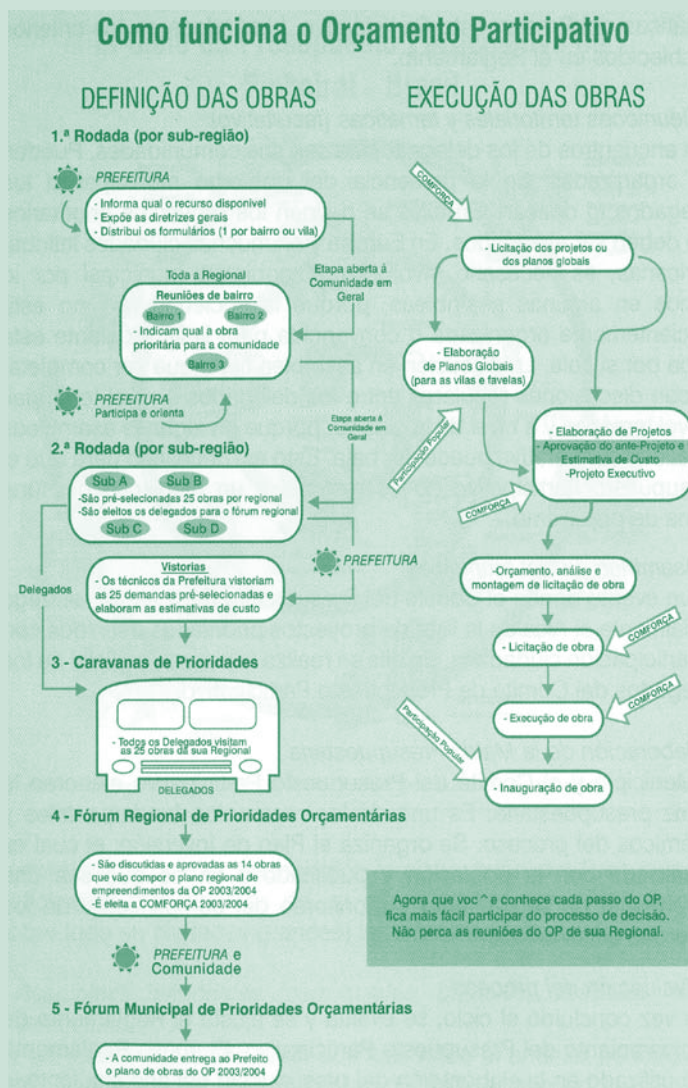
Fonte: Câmara Municipal de São Brás de Alportel.

Destaque 16: **O Ciclo do Orçamento Participativo em Pinheiral**



Fonte: Município de Pinheiral – O Ciclo do Orçamento Participativo das crianças

Destaque17:
O Ciclo do Orçamento Participativo em Belo Horizonte:
do planejamento à execução de obras e serviços públicos



Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte. Brasil, 2004.

III.

CAPÍTULO

DIMENSÃO FINANCEIRA



Destaque 18:
Mundo Novo e Porto Alegre:
Duas cidades que discutem 100%
do seu orçamento com a população

Em Porto Alegre, até ao ano de 2004, 100% do orçamento é considerado participativo porque o Conselho do Orçamento Participativo (COP), constituído por delegados eleitos, analisa e comenta todo o orçamento (antes de ser enviado à Câmara Municipal). A parte discutida nas assembleias, onde todos os cidadãos participam, equivale a 100% dos recursos disponíveis para investimento, que varia anualmente e chegou, em alguns anos, a mais de 10% do orçamento total.

Isto acontece também em Mundo Novo, um pequeno município do Mato Grosso do Sul, Brasil, com 16 mil habitantes, onde 100% do orçamento foi submetido a discussão popular. Nesse caso, ao contrário de Porto Alegre, tal é feito de maneira directa, através de reuniões abertas a todo o município. Esta é a forma mais avançada de se fazer o “orçamento participativo”, demonstrando que todo o orçamento municipal pode ser submetido a debate público, inclusive o salário do Presidente da Câmara.

Fonte: Documento base (op. cit.) – Ver Biblioteca digital (Caixa de Ferramentas OP).

20

Que percentagem do orçamento municipal é submetida a análise no OP?¹⁶

O OP, em geral, particularmente no Brasil, representa entre 2 a 10% do orçamento executado, ou seja, do valor efectivamente gasto, e que tende a ser menos que o orçamento planeado no ano anterior. Estes valores representam uma proporção variável do orçamento municipal para investimento.

São poucas as cidades que colocam mais de 10% do seu orçamento à discussão popular, e muito poucas, como Mundo Novo ou Porto Alegre,

16 Para obter mais informações, ver pergunta 23 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

discutem, pelo menos tecnicamente, 100% dos seus orçamentos (Ver destaque 18, Mundo Novo e Porto Alegre: Duas cidades que discutem 100% do seu orçamento com a população). No outro extremo encontram-se algumas cidades, principalmente na Europa, onde o processo de OP envolve menos de 1% de todo o orçamento municipal disponível.

21 Que proporção do orçamento municipal é colocada a discussão?

Varia entre 100% do investimento total e um pequeno percentual, às vezes inferior a 5% do total investido pelo município (Ver destaque 19, Proporção do orçamento de investimento discutido no OP, 1997-2003, em 103 municípios brasileiros). Pode-se dizer, então, que alguns Orçamentos Participativos trabalham com um “P” maiúsculo, significando um alto nível de participação, mas com um ‘o’ minúsculo, significando um valor ínfimo de recursos colocados a discussão. É recomendável equilibrar ‘Participação’ e ‘Orçamento’.

22 Existe um valor percentual óptimo do orçamento municipal a submeter a discussão pública?

Não, tal depende do contexto local, particularmente, da vontade política do município e da pressão exercida pelos cidadãos. Em algumas cidades, esse valor tem crescido anualmente, à medida que a experiência se vai consolidando e os participantes – tanto os políticos quanto a população em geral – vão ganhando confiança no processo. Entretanto, quanto maior a percentagem de orçamento discutida, maior a experiência e o interesse dos cidadãos.

23 Qual a origem dos recursos que são discutidos?

Embora os recursos provenham, geralmente, do orçamento municipal, é importante observar o seguinte elenco de situações típicas:

- O caso mais comum é o valor a discutir fazer parte do orçamento global (seja o orçamento para investimento ou mais), claramente identificado como Orçamento Participativo.
- Em várias cidades, particularmente na região andina, o OP trabalha com uma

Destaque 19:**Proporção de capital (investimento) do orçamento discutido no OP (1997-2003) em 103 municípios brasileiros**

Proporção do orçamento de investimento discutido	Número de municípios	% relativa a todos os municípios
De 1 - 10%	15	15.0
De 11 - 20%	05	05.0
De 21 - 30%	04	04.0
De 31 - 40%	05	05.0
De 41 - 50%	07	07.0
De 51 - 60%	---	---
De 61 - 70%	02	02.0
De 71 - 80%	05	05.0
De 81 - 90%	01	01.0
De 91 - 99%	---	---
100%	22	21.0
Não discute os recursos	10	10.0
Não respondeu	27	26.0
TOTAL	103	100.0

Destaque 20:**A relação entre OP e desempenho fiscal**

Em Campinas, Recife e Cuenca, a arrecadação de impostos aumentou significativamente em poucos anos, enquanto em Porto Alegre, o nível de impostos sobre imóveis e propriedades desceu de 20 para 15%. Os efeitos disto são óbvios – em menos de 10 anos, os impostos sobre imóveis subiram de 6 para quase 12% da receita do município. Em Mundo Novo, Brasil, destaca-se também a redução dos níveis de evasão ou fraude fiscal.

Nos municípios de Ilo e Villa El Salvador, no Peru, a distribuição dos recursos do Orçamento Participativo está directamente ligada ao nível de arrecadação de impostos. Embora não haja uma evidência directa e tangível dos efeitos dos critérios fiscais envolvidos sobre as melhorias nos níveis de evasão ou fraude fiscal, fica claro que no município de Ilo “o processo permite uma maior consciencialização sobre os recursos municipais, seus limites e origens.”

Fonte: Estudos de Caso, VES e Ilo – Ver casos ilustrativos (Caixa de Ferramentas OP).

percentagem das verbas transferidas pelo Governo nacional (por exemplo, no Peru, o chamado Fundo de Compensação Municipal). Neste caso, as discussões podem estar sujeitas a condições ligadas a esses fundos.

- Em alguns países, as transferências do Governo nacional são sujeitas a um processo semelhante ao do Orçamento Participativo. Por exemplo, no Quênia,¹⁷ o Plano de Acção dos Serviços Públicos Locais (LASDAP) é um instrumento que envolve as comunidades nas decisões sobre a utilização das transferências do governo nacional para o governo local.
- As verbas discutidas no Orçamento Participativo também podem ser limitadas a recursos designados para outra área, por exemplo, acção social ou educação. As discussões também podem limitar-se a recursos de um programa específico como, por exemplo, a reabilitação de uma praça, a revitalização de um centro histórico ou a construção de um canal de águas pluviais (St. Feliú de Lobregat, Espanha). Nesses casos, os recursos podem ser provenientes de diferentes níveis: nacional, regional ou municipal.

Até ao momento, os recursos discutidos pela população, na América Latina e na Europa, são essencialmente “endógenos”, ou seja, recursos nacionais ou locais, e não empréstimos ou doações internacionais.

24

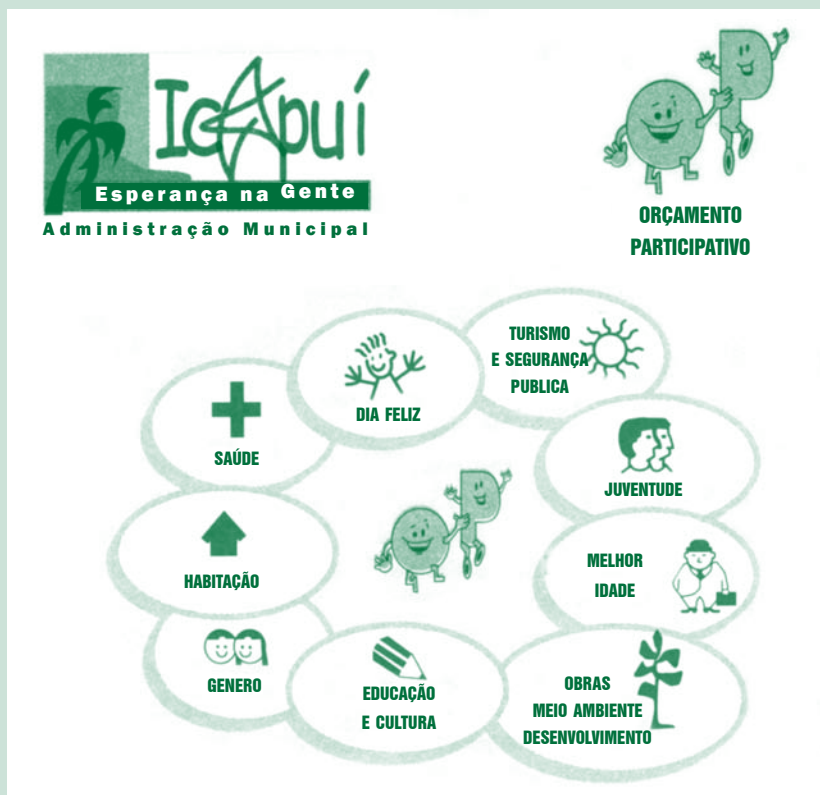
Qual o impacto do OP sobre a arrecadação fiscal e a receita municipal?¹⁸

Na América Latina existe uma clara evidência de que o processo do Orçamento Participativo traz um aumento na arrecadação fiscal (impostos e outras taxas) e uma redução na sonegação. Os motivos são a transparência da administração pública, que fica implícita no Orçamento Participativo. A visibilidade a curto-prazo das obras e serviços públicos que resulta do OP também tende a alterar a cultura cívica fiscal. Não existe evidência do impacto, positivo ou negativo, do OP sobre a arrecadação fiscal em cidades portuguesas ou europeias (ver destaque 19, Proporção de capital (investimento) do orçamento discutido no OP (1997-2003) em 103 municípios brasileiros).

17 Ver “Revisão dos Planos de Acção dos Serviços Públicos Locais (LASDAPs)”, no Quênia, por Nick Devas et al., Nairobi.

18 Para obter mais informações, ver pergunta 25 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

Destaque 21: Um exemplo de Assembleias temáticas em Icapuí, 2004



As Assembleias Temáticas representam, no processo do OP, um espaço de debate com os sectores sociais. Essas reuniões tratam de questões de interesse geral para a população, bem como de políticas e programas municipais sobre um assunto específico. Em cada 9 grupos temáticos, 2 representantes e 2 substitutos são nomeados para participar do Fórum do Orçamento Participativo.

Fonte: Prefeitura de Icapuí, 2004.

25 Todas as reivindicações dos cidadãos resultam em obras e serviços públicos?¹⁹

Não. Geralmente, o número de reivindicações e projectos propostos e seus valores correspondentes são maiores do que os recursos disponíveis. Por este motivo, os critérios para a priorização e o processo de selecção dessas prioridades é crucial a cada ano. Uma reivindicação que não foi seleccionada como prioridade para o ano corrente pode ser apresentada no ano seguinte. Em algumas cidades, o número de projectos a financiar é fixado de antemão, por exemplo, 1 ou 2 para cada sub-região do município.

Para além disso, algumas das reivindicações da população podem estar fora da jurisdição do governo local e depender de prerrogativas do Governo nacional ou regional. Nesses casos, geralmente, as demandas não são aceites.

26 Como são distribuídos os recursos dentro de uma cidade? Por sector? Por região?²⁰

Os recursos podem ser designados de duas maneiras. A primeira é relativa à designação dos recursos por região ou sub-região, às vezes com uma distribuição privilegiada para as áreas mais pobres (favelas, localidades pobres, etc.). A segunda é a designação por sector ou área. Estas prioridades sectoriais reflectem as prioridades de uma cidade para um ano específico (“Saúde para Todos”, “Transporte Inteligente para as Pessoas”, “Um futuro melhor para nossas crianças, inclusão social, urbanismo e meio ambiente”, etc.), podendo variar de um ano para outro. É importante compreender este sistema duplo de distribuição a fim de entender como o OP é construído com base em reuniões específicas de cada sector ou área, plenárias ou fóruns (Ver destaque 21, Um exemplo de Assembleias Temáticas em Icapuí, 2004 e destaque 3.A. Lisboa primeira capital europeia a implementar o OP, 2009).²¹

19 Para obter mais informações, ver pergunta 26 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

20 Para obter mais informações, ver pergunta 27 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

21 Ver Caixa de Ferramentas do Orçamento Participativo. Estudo de caso sobre Icapuí e bibliografia.

Destaque 22:
Critérios para a Alocação de Recursos
Exemplos de Villa El Salvador, Peru (2002),
e Dourados, Brasil (2002)



Plano de Investimento do Orçamento Participativo -2002

Critérios de Distribuição dos Recursos
No Plano de Investimento

Para atender as prioridades votadas pela população, foi analisada a situação de cada região e su as necessidades e definidos os seguintes critérios para serem aplicados em cada situação:

1. Carência de serviços ou infra-estrutura peso 4
2. População total da região peso 1
3. Prioridade temática da região peso 2

Em cada região a aplicação dos recursos foi calculada de acordo com a seguinte tabela:

Carência (peso 4)

Até 25%	nota 1
De 26% até 50%	nota 2
De 51% até 75%	nota 3
De 76% até 100%	nota 4

População (peso 1)

Até 13.000 Hab.	nota 1
De 13.001 a 26.000 Hab.	nota 2
Acima de 26.000 Hab.	nota 3

Prioridade (peso 2)

Primeira Prioridade	nota 3
Segunda prioridade	nota 2
Terceira prioridade	nota 1

Presupuesto Participativo
Municipal de Villa El Salvador

FONDOS

S/. 171,000.



S/. 1,829,000.

Préstamo a cuenta del
Fondo de Compensación
Municipal



Cráterios
para decidir la aprobación
de los proyectos de los
planes sectoriales



Morosidad en la tributación	
Sector	% de predios que no están al día en sus tributos
I	66.43%
II	66.89%
III	69.85%
IV	68.36%
VII	72.47%
IX	80.31%
Edilberto Ramos	67.26%
Oasis	75.71%

Fonte: Prefeitura de Dourados, 2002; Município de Villa El Salvador, 2002.

Como se definem os critérios orçamentais?

Esta definição é a chave para o desenvolvimento correcto do processo. Não existem critérios estabelecidos ou pré-determinados. Os critérios para a designação de recursos por região, sub-região e por sector precisam ser definidos de forma participada (Exemplos no destaque 22, Critérios para alocação de recursos: exemplos de Villa El Salvador, Peru, e Dourados, Brasil). Trata-se de um passo chave no processo, onde as organizações sociais e os cidadãos começam a apropriar-se do processo, a entendê-lo e a explicá-lo a

outras pessoas. Cada cidade usa um ou mais critérios para designar recursos (Ver destaque 23, Ficha de priorização de acções e projectos para habitação e serviços colectivos utilizados em 2007 pela Câmara Municipal de Alcochete que utiliza três critérios: i) Número de pessoas a que se destina a obra; ii) Inexistência de projectos dessa natureza; iii) Equidade da medida proposta (focalização nas pessoas mais necessitadas).

Entre os critérios mais comuns encontram-se: a população de uma certa região, prioridades escolhidas pelos moradores (habitação, pavimentação de ruas, educação, saúde, esgoto, etc.), necessidades básicas não satisfeitas (água, electricidade, saneamento), grau de participação no processo, grau de sonegação ou atraso no pagamento de impostos, atenção recebida nos anos anteriores, impacto do projecto sobre a comunidade e impacto sobre os grupos vulneráveis ou marginalizados. Existem também outros critérios.²²

Esses critérios podem ter pesos diferentes. Por exemplo, se os critérios para a distribuição geográfica de recursos para uma cidade forem a população e o percentual de necessidades básicas não satisfeitas (acesso a água potável, domicílios com serviço de recolha de lixo, habitação, etc.), pode acontecer que a Cidade A resolva dar o mesmo peso a cada critério e a Cidade B opte por dar três vezes mais peso aos critérios relativos a necessidades básicas não satisfeitas. Nesse último caso, mais recursos estariam disponíveis para as áreas mais carentes.

Os critérios podem mudar de um ano para o outro. Entre os ciclos ou durante um ciclo, os delegados ou conselheiros eleitos através do Orçamento Participativo, em alguns casos junto com as autoridades locais, podem rever os critérios e resolver adicionar um novo critério, remover um antigo ou alterar o seu peso relativo. Essas decisões serão aplicadas no ano seguinte e incluídas nas regras, procedimentos ou regulamentos municipais. Esse processo demonstra a natureza evolutiva, ajustável e flexível do Orçamento Participativo.

Além da utilização dos critérios de peso, um importante instrumento pedagógico usado nos municípios brasileiros, e mais recentemente em autarquias portuguesas, são as Caravanas de Prioridades. Durante essas “caravanas”, os delegados eleitos visitam as diversas áreas da cidade a fim de observar, em primeira mão, as reivindicações identificadas. Isto torna possível visualizar os diversos níveis de necessidade e, acima de tudo, dar maior legitimidade aos critérios técnicos apresentados. Permite também que

22 Observar os critérios utilizados pelas 14 Cidades Ilustrativas e a bibliografia geral.

Destaque 23:
Ficha de priorização de acções e projectos
para habitação e serviços colectivos utilizados em 2007
pela Câmara Municipal de Alcochete

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2007



OP2007

FICHA DE PRIORIZAÇÃO DE ACÇÕES/PROJECTOS

(HABITAÇÃO E SERVIÇOS COLECTIVOS)

Classifique os Projectos/Acções por ordem crescente, colocando 01 (um) no projecto/acção que, em sua opinião, é o mais importante / primeiro lugar e assim sucessivamente, até ter classificado todos os projectos/acções apresentados.

Não pode, em caso algum, repetir as classificações já atribuídas.

Ao classificar deverá ter em conta os seguintes critérios:

- a) Grau de abrangência da proposta (nº de pessoas a que se destina);*
- b) Inexistência de respostas/projectos dessa natureza;*
- c) Equidade da medida proposta (focalização nas pessoas que mais precisam: idosos, crianças e jovens em risco, famílias em situação de vulnerabilidade social).*

Nº SEQ.	ÁREA DE INTERVENÇÃO	DESIGNAÇÃO DA ACÇÃO/PROJECTO	CUSTO ESTIMADO	OBSERVAÇÕES	PONTUAÇÃO
A	Habitação e Serviços Colectivos	Arranjos exteriores da Zona Envolvente ao Centro de Saúde de Alcochete	75.000	7º	173
B		Requalificação do Largo António dos Santos Jorge	150.000	6º	164
C		Transferência da estátua do touro para a rotunda do Freeport	20.000	13º	294
D		Requalificação do Largo Coronel Ramos da Costa	25.000	12º	219
E		Construção do sistema de captação e armazenagem de água na Fonte da Senhora	160.000	1º	83
F		Aquisição de contentores enterrados (ilhas ecológicas)	50.000	4º	127
G		Elaboração do Projecto de execução do Parque Urbano Municipal (concurso de ideias)	25.000	10º	193
H		Construção do Jardim adjacente à Biblioteca	75.000	5º	155
I		Construção de projecto de valorização das Salinas - Circuitos Pedonais	50.000	9º	192
J		Desactivação da fossa da Fonte da Senhora, remodelação da Rede de Esgotos da Rua do café do Borralho	20.000	2º	88
K		Construção da estação elevatória de esgotos do Passil (provisória)	10.000	3º	95
L		Requalificação da Praceta do Núcleo D – Rua Pedonal do Núcleo D	25.000	11º	204
M		Remodelação do Beco da Associação Desportiva da Fonte da Senhora (Beco do Alecrim)	15.000	8º	189

O Presidente:

O Vogal:

Nº: / AL

Fonte: Câmara Municipal de Alcochete, Portugal.

os delegados de cada área possam encarar a cidade como um todo, para além das necessidades de outras áreas da cidade.

28 Onde se discute o OP e quem tem autoridade para tomar decisões?

Em termos gerais, e particularmente no sistema brasileiro, a decisão inicial sobre os itens do orçamento e os montantes a discutir pela população é tomada pela Câmara de Vereadores (ou equivalente, como a Assembleia Municipal no caso português). De forma semelhante, a matriz orçamental proposta (também chamada “peça orçamentária” no Brasil), resultado do processo do Orçamento Participativo, é posteriormente ratificada pela Câmara de Vereadores. A experiência demonstra que em poucos casos a câmara veta ou altera a matriz do orçamento proposta.

A formulação da matriz orçamental, baseada nas reivindicações da área ou do sector, é uma característica exclusiva do Orçamento Participativo. O primeiro nível de priorização das reivindicações acontece nas assembleias. A segunda instância deriva da sua compilação final e consequente organização e priorização. Nas cidades onde existe um Conselho do Orçamento Participativo são os conselheiros que assumem essa responsabilidade. Nas cidades onde a participação assenta em organizações sociais (comités ou associações comunitárias) ou entidades políticas (por exemplo, comités paroquiais, no Equador), a decisão final circunscreve-se a esses níveis.

Em alguns países, incluindo os europeus, nos casos em que os recursos discutidos são apenas relativos a programas ou sectores específicos, as decisões são tomadas em conjunto com os representantes do município e órgãos municipais (como as secretarias municipais no Brasil), não passando pelo órgão legislativo do município (câmara de vereadores no Brasil ou assembleia municipal em Portugal).

29 O OP está limitado ao planeamento de despesas a curto prazo?

Sim, ele limita-se à distribuição do todo ou de uma parte do orçamento anual do município. Esta é, simultaneamente, uma característica e uma limitação do processo. Entretanto, o ciclo para a execução da despesa pública tende

Destaque 24:**Experiências de cidades com recursos per capita mais baixos**

Em Villa El Salvador, um município (distrito) pobre da Região Metropolitana de Lima, Peru, um processo de OP teve início em 2000 com um valor bastante limitado, na ordem de US\$ 600,000 (cerca de 466.000 €) para uma população de 300.000 pessoas (menos de US\$ 2 per capita, cerca de 1.55 €). Apesar do baixo valor e de se tratar de um contexto repleto de problemas graves (ao nível da recolha de lixo, por exemplo), o processo foi muito enriquecedor e os níveis de participação ficaram entre os melhores da região: cerca de 25% da população com mais de 25 anos participou no processo.

É também elucidativa a experiência do Orçamento Participativo Jovem em Barra Mansa, Rio de Janeiro. As crianças e jovens participaram no processo sem ter uma noção clara dos valores autorizados pelo município, que no primeiro ano foi de R\$ 180 mil reais (aproximadamente 59.000 €). O aspecto interessante deste processo foi que 7 mil crianças e jovens participaram e apresentaram propostas diversas.

Poder-se-ia imaginar que o baixo valor do orçamento disponibilizado poderia ter provocado tensões entre os jovens e os delegados. Poder-se-ia também imaginar a decepção com a não aprovação dos seus projectos, levando-os a não quererem participar mais no processo. Porém, na verdade, não foi isto que aconteceu. Os jovens continuaram a participar activamente. As tensões verificadas foram mínimas, já que as regras do jogo eram muito claras.

(1) Ver Caixa de Ferramentas do OP: Estudo de Caso VES.

Fonte: Procedimentos do seminário internacional "Orçamento Participativo no Contexto Boliviano", Y. Cabannes

a ser bianual, com o intuito de facilitar a dinâmica de implementação. Não obstante, algumas cidades têm Orçamentos Participativos anuais.

O caso de Montevidéu, onde desde 1990 os cidadãos são convidados pelos Conselhos Distritais eleitos a decidir sobre o orçamento quinquenal, é relativamente raro.²³

²³ Ver Caixa de Ferramentas do Orçamento Participativo: Estudo de Caso e instrumento técnico de Montevidéu.

Há ainda algumas cidades brasileiras, como Fortaleza, que discutem os Planos Plurianuais de Investimento com a população, o qual estabelece as prioridades para cada quatro anos.

30 Existe uma participação maior e melhor quando os recursos municipais são mais elevados? Nesse sentido, o facto de haver poucos recursos para a discussão torna-se num obstáculo ou factor condicionador?

É claro que quanto maior o orçamento discutido (em termos absolutos e percentuais), melhor para os cidadãos. Não há, no entanto, evidência de uma correlação directa entre o nível dos recursos discutidos e o nível de participação em termos qualitativos ou quantitativos. Ter montantes relativamente baixos para discutir não é um obstáculo ou factor condicionador (Ver destaque 24, Experiências de cidades com recursos per capita mais baixos). O que importa é que o total discutido seja transparente, mesmo que limitado, que os motivos dessa limitação sejam claramente explicados e compreendidos e que o público defina as regras do jogo para a sua distribuição.

31 O processo do OP discute apenas receitas próprias do município?

Enquanto os Orçamentos Participativos trabalham, geralmente, com verbas do próprio município (ou seja, impostos, taxas, valores tributáveis, cobranças de serviços, etc.), algumas iniciativas e experiências também colocam a discussão e priorizam despesas públicas providas do Governo nacional. Debate-se actualmente se os financiamentos nacionais e internacionais devem ser discutidos e aprovados no âmbito do processo de Orçamento Participativo. Nesse sentido, são poucos os casos existentes em que financiamentos internacionais (ou seja, empréstimos ou créditos) são aprovados pelo Conselho do Orçamento Participativo.

As organizações comunitárias e as ONG's administram algumas vezes os fundos públicos destinados aos projectos e às prioridades votadas no OP.

Destaque 25:

**Palmela, folheto de calendário de reuniões públicas
de prestação de contas 2008**

OP
presta contas
2008

Debates Públicos | 21h00

- 13 Outubro** | **Quinta do Anjo** | Sociedade de Instrução Musical
14 Outubro | **Fernando Pó** | Associação Cultural e Recreativa de Fernando Pó
20 Outubro | **Pinhal Novo** | Sociedade Filarmónica União Agrícola
21 Outubro | **Cajados** | Grupo Desportivo "Leões" de Cajados
24 Outubro | **Palmela** | Biblioteca Municipal
27 Outubro | **Lagoa do Calvo** | Sociedade Recreativa e Instrutiva 1.º de Janeiro
28 Outubro | **Bairro Alentejano** | Sociedade Recreativa e Cultural do Povo do Bairro Alentejano
29 Outubro | **Olhos de Água** | Grupo Folclórico Danças e Cânticos dos Olhos de Água
30 Outubro | **Aires** | Salão Paroquial de Aires
3 Novembro | **Cabanas** | Grupo Popular e Recreativo Cabanense
4 Novembro | **Lagameças** | Rancho Folclórico os Fazendeiros das Lagameças
5 Novembro | **Lagoinha** | Rancho Folclórico e Recreativo da Lagoinha
6 Novembro | **Poceirão** | Junta de Freguesia
10 Novembro | **Águas de Moura** | Espaço Cultural Multiusos de Águas de Moura
12 Novembro | **Palhota** | União Desportiva da Palhota

PARTICIPE. CONSIGO TRABALHAMOS MELHOR!



ORÇAMENTO
participativo

Município **Palmela**
toda a informação em www.cm-palmela.pt

Fonte: Câmara Municipal de Palmela.

32 Existem processos para garantir a prestação de contas no âmbito do OP?²⁴

Em geral, sim. Esses processos podem ser classificados em três modalidades:

- Audiências públicas (anuais ou mais regulares) em que o Presidente da Câmara e as autoridades municipais explicam à população qual a aplicação do orçamento total.
- Folhetos ou encartes de jornal com informações detalhadas, por região e por sector, sobre cada obra e serviço público aprovado, o valor e o progresso alcançado com sua implementação. Nas melhores práticas, esses folhetos são distribuídos amplamente por todas as famílias²⁵, informando sobre os resultados concretos do Orçamento Participativo (Ver destaque 25, Palmela, Folheto de calendário de reuniões públicas de prestação de contas 2008).
- Informações financeiras e resultados do Orçamento Participativo disponibilizados no site do município. Uma visita a esses sites (Ver destaque 9) sugere que o OP ocupa um lugar importante e mostra também que melhora o sistema de comunicação e de troca de informações com os cidadãos²⁶.
- A proposta de Modena, Itália (Ver destaque 26, Localização das intervenções financiadas através do OP no mapa da cidade) em termos de transparência e comunicação social é ambiciosa. Consiste em localizar centenas de intervenções financiadas no mapa da cidade, o qual está disponível no site da Câmara Municipal. Cada símbolo de localização abre a descrição e o adiantamento da obra em questão.

33 Quanto custa o processo ao município e como são cobertos esses custos?

O Orçamento Participativo resulta numa série de custos para o governo municipal. Para criar o OP de forma adequada são necessários quatro tipos de recursos:

24 Para obter mais informações, ver pergunta 41 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

25 Ver Caixa de Ferramentas do OP: Folheto de Prestação de Contas de Caixas do Sul (2002) e Tapera.

26 Ver Caixa de Ferramentas do OP: sites das cidades do Orçamento Participativo

III. Dimensão Financeira

- a) funcionários municipais comprometidos e formados para implementar o processo, com disponibilidade para trabalhar à noite e aos fins de semana;
- b) uma rede de transporte que cubra todos os bairros e que permita transportar os funcionários, para além do transporte que deve servir aqueles que moram longe e que queiram participar nas reuniões do OP;
- c) amplos recursos de comunicação que possibilitem a partilha de informação com o público;
- d) recursos humanos que garantam a análise técnica e económica do processo, bem como estudos de viabilidade das propostas que enquadram as necessidades prioritizadas.

Para além disso, devem ainda equacionar-se outros custos como, por exemplo, a formação que os funcionários da autarquia e os cidadãos e as cidadãs, particularmente os/as delegados/as, devem obter no âmbito do OP com o propósito de acelerar o processo, conferindo-lhe qualidade.

A experiência tem demonstrado que as cidades que não planearam esses custos encontraram dificuldades e, em alguns casos, tiveram mesmo que suspender as actividades. Torna-se, portanto, importante fazer uma análise da relação custo/benefício antes de decidir implementar um Orçamento Participativo. Essa análise deve levar em linha de conta as contribuições das comunidades e a promoção do capital social, particularmente através de sua participação na execução dos projectos (para obter mais detalhes, ver pergunta 47).

Caso o processo seja apenas consultivo, os custos para o município tenderão a ser mais elevados, pois a administração local terá de repetir as discussões: durante o OP e, posteriormente, ao nível do governo local. Se os departamentos ligados ao OP puderem tomar decisões (ou seja, se o processo for deliberativo), tal implicará uma redução de custos e de tempo, já que o processo de tomada de decisões tenderá a tornar-se mais simples e mais curto quando comparado com o processo burocrático tradicional.

É difícil fornecer informações com base em valores absolutos, tendo em vista as variações nos custos de pessoal, transportes e produção de materiais publicitários em cada localidade. A título exemplificativo, a cidade de Porto Alegre (com 1,4 milhões de habitantes) destina, anualmente, mais de US\$ 250,000 (cerca de 177.000 €) para a implementação de seu Orçamento Participativo. Este tipo de despesa poderia ser facilmente coberto, sobretudo nas cidades mais pobres, através da cooperação internacional. Infelizmente, tem-se observado que os recursos internacionais são sempre acompanhados por orientações tecnocráticas providas “de cima” e de exigências que podem distorcer o processo local, bem como as soluções criativas dos cidadãos e do próprio governo local.

IV.

CAPÍTULO

DIMENSÃO PARTICIPATIVA



Destaque 27:
Participação no OP por Sorteio,
a experiência de Pont de Claix, França

Desde 2004 até 2007 que Pont de Claix (cidade industrial de 12.000 habitantes, situada na Região francesa de Rhône-Alpes) pôs em marcha o Conselho Consultivo Orçamental (CCB), composto por 48 habitantes: 35 dos quais são sorteados das 7 listas eleitorais; 5 entre os novos eleitores da faixa etária entre 18 e 25 anos e os outros 8 designados pelos 4 Comitês de Bairro (2 por cada um). Estes habitantes analisam o orçamento municipal (que em 2007 incluía 6 milhões de euros para investimentos e 22 milhões para despesas de funcionamento) e fazem uma proposta colectiva das directrizes de despesa apresentadas na Assembleia Municipal.

O principal objectivo do CCB é controlar a transparência e a integridade da preparação do orçamento municipal. Ele redige um relatório público que contém pareceres, recomendações e propostas, o qual é, depois, publicado no boletim municipal e discutido na Assembleia Municipal. Conforme a lei, a palavra final sobre as escolhas e o voto da peça orçamental cabe ao órgão deliberativo eleito.

A renovação anual do Conselho Consultivo – que representa uma estrutura capaz de misturar participação voluntária e através de sorteio – realiza-se em Janeiro de cada ano. A escolha dos membros não prevê quotas que garantam a representatividade social dos mesmos em termos de género, idade ou origem, embora nestes 4 anos de experimentação se tenha revelado um equilíbrio espontâneo entre os diferentes participantes.

Em 2007, o custo de funcionamento do CCB ficou em torno de 11.000 euros e serviu para produzir documentos e actas regularmente publicadas para benefício de toda a cidadania.

Fonte: Giovanni Allegretti, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

Participação Cidadã

34

Quem participa no OP?

Antes de mais é necessário atentar nas diferenças que existem entre o Brasil e outras partes do mundo no que ao OP diz respeito. Desde logo, uma das principais características da maioria dos Orçamentos Participativos das cidades brasileiras é que a participação no processo é um direito universal que pode ser exercido de forma voluntária, individual e directa e não necessariamente através da comunidade, sindicato ou outros representantes (ver pergunta 1). Assim, não é necessário pertencer a qualquer instituição para se poder participar. Não obstante, as organizações têm um papel importante no OP, mas não usufruem de quaisquer privilégios formais neste contexto. Na verdade, é a população mobilizada – organizada ou não – quem toma as decisões no âmbito do processo.

Em muitos casos, esse tipo de participação também é valorizado na Europa. Já nas demais cidades latino-americanas e em algumas cidades europeias (por exemplo, em Espanha) a tendência é para encorajar a participação dos cidadãos através dos representantes de organizações existentes. Esta modalidade reflecte o que se costuma designar por “democracia representativa associativa ou comunitária”, no âmbito da qual a participação dos indivíduos é mediada por instâncias da democracia representativa convencional.”²⁷

Existem também sistemas “mistos” apoiados por organizações de bairros, e que, ao mesmo tempo ampliam as discussões orçamentais de forma a incluir todos os moradores. Devido à sua forte tradição participativa, Córdoba (Espanha), Cuenca (Equador) e Villa El Salvador (Peru) ilustram bem essa modalidade.

Finalmente, em várias cidades europeias, como Sant Feliu de Llobregat, Catalunha espanhola, ou em alguns concelhos alemães como o distrito de Berlim, Lichtenberg ou Pont de Claix, em França, os participantes e/ou delegados são designados por sorteio, um método inspirado em tradições da Grécia Antiga. É feito estrategicamente a fim de promover a participação desses cidadãos que normalmente não se envolvem, principalmente aqueles pertencendo aos grupos mais marginalizados (Ver destaque 27, Participação no OP por Sorteio: a experiência de Pont de Claix, França, e destaque 28, Fotos do processo de OP por sorteio, Berlim, Lichtenberg).

²⁷ Ver Caixa de Ferramentas do OP: Estudos de caso de Vila El Salvador e Cuenca.

DESTAQUE 28

Fotos do Processo de OP por sorteio em Berlim, Lichtenberg



Fonte: Carsten Herzberg.

35 Quantas pessoas participam nos OP's?

Nas experiências de participação individual directa, as taxas de participação variam, geralmente, entre 1% e 15% da população que vota (em geral, acima de 16 anos). São excepcionais os casos de participação acima de 15%. Geralmente, a participação é maior nas cidades mais pequenas ou quando as assembleias são feitas em sub-divisões geográficas menores. É importante mostrar que o número de participantes varia muito de um ano para o outro (Ver destaque 29, Variações anuais na participação em Belo Horizonte). Além disso, tem-se verificado um alto grau de rotatividade no que toca aos participantes e não são as mesmas pessoas que participam todos os anos. Durante os primeiros anos, a participação pode ser baixa, mas à medida que o processo se vai aprimorando, a participação tende a aumentar.

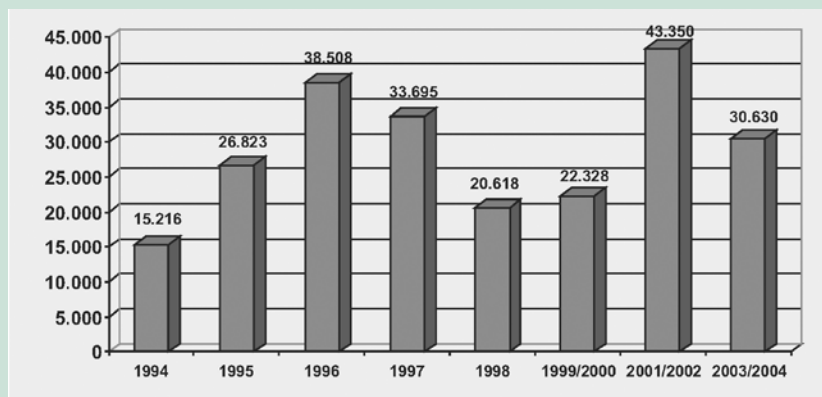
No início do OP em Porto Alegre, que contava, na altura com uma população de cerca de 1.2 milhões de habitantes, apenas 1000 pessoas participaram no processo. Não obstante, com o passar dos anos, foi aumentando gradualmente até chegar à participação de 40 000 pessoas.

Em cidades onde a participação acontece através de representantes de organizações sociais, o número de participantes tende a ser menor. Em Cotacachi, por exemplo, “788 pessoas participaram, representando 90% das organizações em Canton”; em Ilo, 100 organizações participaram; em Puerto Assis, participaram 232 pessoas “muito representativas”. Em Cuenca, os 1.100 participantes são, por um lado, os representantes eleitos de 21 comités paroquiais e, por outro, pessoas da comunidade.²⁸

Os Orçamentos Participativos de Crianças e Jovens chegam a alcançar taxas de participação mais elevadas porque são realizados em escolas públicas (embora possam ser realizados também ao nível do sector privado da educação, mas com menos frequência). As sessões plenárias são abertas ao público (não obrigatórias) e podem realizar-se fora dos limites da escola. No entanto, a formação e mobilização dos jovens no âmbito do OP acontece no espaço da escola. Como resultado milhares ou dezenas de milhares de jovens tendem a participar no processo, definindo o destino de parte do orçamento municipal ou ainda do orçamento de funcionamento de sua escola.

28 Documento base do OP, pág. 70

Destaque 29:
Variações anuais na participação em Belo Horizonte
Participação Cidadã no Orçamento Participativo Regional



Fonte: Município de Belo Horizonte. OP, 10 anos de experiência em Belo Horizonte, 2004.

36

Se a participação é limitada, tal não retira legitimidade ao processo?

Trata-se, definitivamente, de um risco. Um dos objectivos centrais a conseguir é que o OP ganhe legitimidade junto da maioria dos cidadãos, inclusive dos que não participam. Essa legitimidade é alcançada através de uma forte iniciativa de comunicação por parte do município, de modo a que todos se sintam convidados a participar e tenham acesso às principais informações financeiras, bem como às decisões tomadas no âmbito do processo.

Outros instrumentos adequados e usados nesse sentido são as sondagens de opinião para verificar o nível de reconhecimento sobre o processo e sua legitimidade entre o público em geral, bem como a realização de referendos para aferir decisões mais sensíveis.

Outro dos objectivos centrais incide na participação, mesmo quando esta é limitada em termos quantitativos. A participação deve incluir os cidadãos

de vários grupos sociais, não deixando ninguém fora do processo. A este propósito, especial atenção deve ser dada a certos grupos sociais como mulheres, jovens, pobres e outros actores vulneráveis, sobretudo, certas franjas discriminadas (minorias étnicas e sexuais, imigrantes, etc.).

37 Onde são tomadas as decisões durante o processo?²⁹

Na grande maioria dos casos, os delegados são eleitos durante as plenárias temáticas ou de bairro e, por sua vez, elegem os conselheiros. O Conselho do Orçamento Participativo – COP –, ou seu equivalente, é a entidade central onde as regras do jogo são definidas, as quais, mais tarde, são transformadas em Regulamento Interno. Os sistemas de tomada de decisão, os critérios de distribuição de recursos, o número de plenárias e os temas sectoriais são definidos por essa entidade. O COP é também responsável por finalizar a “Matriz Orçamental”, a qual é depois apresentada à Câmara de Vereadores. Muitas experiências fora do Brasil baseiam-se ainda em estruturas comunitárias (conselhos de bairro, comités comunitários) ou políticas (comités paroquiais, por exemplo).

38 Se o Conselho do Orçamento Participativo – COP – é o actor central, por quem é formado?³⁰

Os Conselhos do Orçamento Participativo, ou seus equivalentes, são entidades especificamente criadas para decidir no âmbito do Orçamento Participativo. A composição dos COP's varia em função de cada experiência, tanto no número de membros, como em relação aos actores sociais e institucionais que eles representam (Ver destaque 30: Exemplo de composição de Conselhos do Orçamento Participativo: Fórum Municipal de Icapuí, 2001/2002 e destaque 31, Composição de conselhos do Orçamento Participativo: Estrutura do Congresso da Cidade de Belém, 2002).

Em geral, 30 a 50 conselheiros, e um número semelhante de substitutos, constituem os COP's. Eles incluem sempre representantes eleitos em

29 Para obter mais informações, ver as perguntas 29 e 30 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

30 Para obter mais informações, ver pergunta 31 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

Destaque 30: Exemplos de Composição de Conselhos do OP: Fórum Municipal de Icapuí

Estrutura do Orçamento Participativo Municipal (Icapuí, Brasil, 2001/2002)



Fonte: Prefeitura Municipal de Icapuí, elaboração de Yves Cabannes, 2002.

plenárias sectoriais (um ou dois por sector) e plenárias territoriais. Para além disso, podem ainda fazer parte dos COP's representantes da administração municipal (com ou sem direito de voto), representantes de movimentos populares, de sindicatos, de grupos excluídos, como mulheres, jovens, indígenas, minorias étnicas, pessoas com necessidades especiais, homossexuais (representados em poucas cidades), sector empresarial, ONG's (ocasionalmente) ou comissões de planeamento estratégico. Noutros casos, os representantes de outros conselhos municipais também participam, como os da área da educação ou da saúde.

A ampla discussão sobre quem faz parte do Conselho do Orçamento Participativo ou Fórum é um outro assunto determinante para o sucesso da experiência. Tal como acontece com os Regulamentos Internos do Processo, também o Conselho sofre alterações uma vez por ano e, por vezes, essas mudanças podem ser significativas.

39 Os delegados e conselheiros do OP podem ser reeleitos?

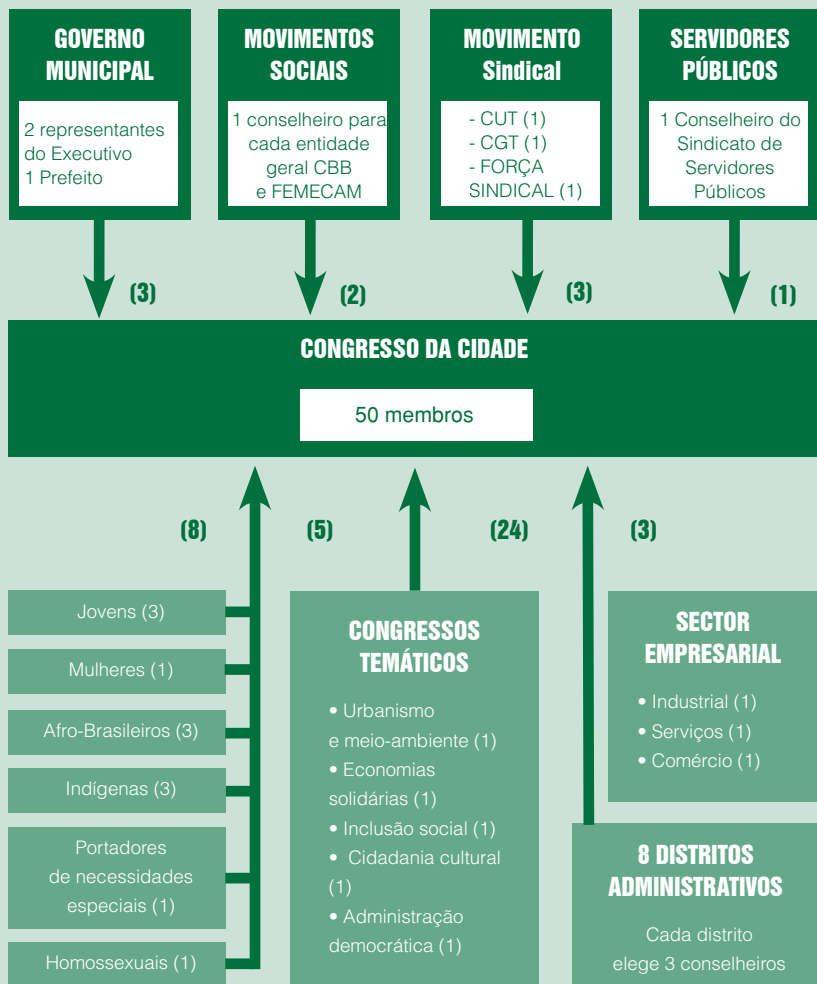
Os conselheiros e delegados assumem, geralmente, um mandato anual sem possibilidade de reeleição. Só em raras situações um conselheiro poderá assumir dois mandatos.

40 Como se pode evitar a burocratização ou mesmo a corrupção entre os delegados do OP?

Efectivamente, existe sempre o risco de os delegados ou conselheiros utilizarem o Orçamento Participativo como trampolim político ou eleitoral para alcançarem privilégios pessoais. Note-se que o trabalho destes actores não é remunerado, daí que em algumas cidades se tenham criado normas específicas para reduzir esse tipo de riscos, muito embora outras medidas possam ainda ser tomadas. O primeiro sinal nesse sentido passa pela proibição da reeleição dos delegados e/ou conselheiros.

Em Porto Alegre, bem como noutras cidades, os funcionários do município não podem ser delegados do Orçamento Participativo. Em Cotacachi, um município indígena do Equador, o provérbio Quíchua “não roubar, não mentir

Destaque 31:
Estrutura do Congresso da Cidade
Belém, Brasil, 2002



Fonte: Prefeitura Municipal de Belém, elaboração de Yves Cabannes, 2002.

e não ser preguiçoso”³¹ é sempre repetido publicamente no contexto do OP com o intuito de relembrar a conduta que os mediadores do OP devem assumir. Entretanto, apesar dos exemplos positivos, é preciso lembrar que o OP não é uma ilha. No caso de haver uma tradição de política corrupta e clientelar, tal cultura deverá ser confrontada. O Orçamento Participativo pode contribuir para essa transformação, mas não pode produzi-la sozinho.

41 Qual é o nível de participação das mulheres?

“As mulheres em geral representam mais de 50% dos participantes nas assembleias realizadas nos bairros e distritos. Porém, nas assembleias sectoriais municipais e entre os delegados e conselheiros eleitos, a proporção de mulheres é substancialmente inferior. Isto pode ser explicado pelas formas tradicionais da estrutura de poder, historicamente dominadas por homens. Outro motivo é “a distância entre os locais das reuniões e os locais onde elas moram. Muitas vezes elas não têm onde deixar os filhos, nem dinheiro para pegar o ônibus... A menor participação das mulheres (em torno de 30%) como delegadas e conselheiras eleitas é explicada por algumas mulheres através de sua relutância em se promoverem como candidatas e ocuparem espaços onde há fortes conflitos de poder. Entretanto, as mulheres nessas posições são geralmente consideradas mais comprometidas com os interesses coletivos, e menos passíveis de sedução pela oportunidade de auto-promoção ou de obter ganhos pessoais.”³²

42 Existem OP's sensíveis à questão de género?

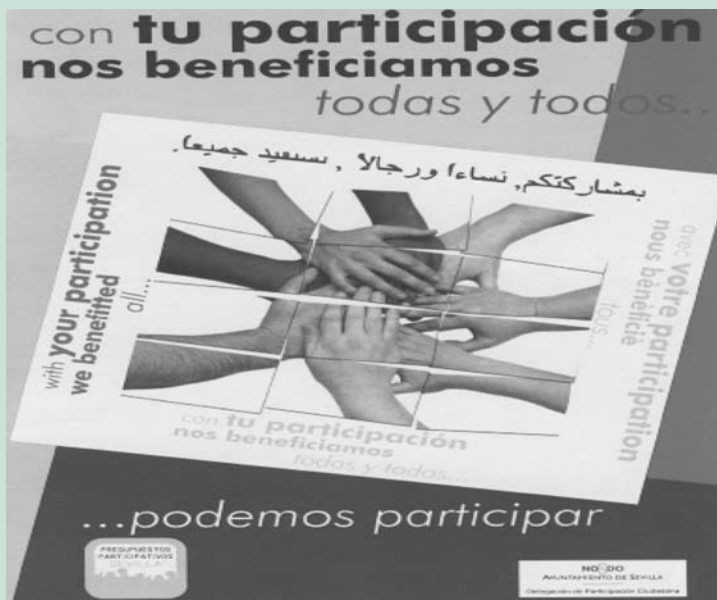
Iniciativas desse tipo ainda são incipientes e insuficientes para confrontar a injustiça contra as mulheres, seja em termos do acesso a habitação, atenção às vítimas de violência ou desigualdade salarial no trabalho. Há muito por fazer para integrar uma perspectiva de género no OP, atentando em alguma forma de justiça redistributiva, em particular, tendo em vista a grande proporção de mulheres na população de várias cidades (380.000 mais mulheres do que homens no Distrito Federal da Cidade do México; 124.000 a mais em Belo Horizonte).³³

31 Ama Quilla, Ama Lulla, Ama Shua.

32 Maria do Carmo Albuquerque, Polis 2004. Equidade de gênero nos OPs no Brasil, in: Era Urbana, edição especial, 2004.

33 Ver Caixa de Ferramentas do OP: Estudo de Caso e documento base, op. cit..

Destaque 32:
Cartaz de Sevilha, Espanha,
para inclusão das mulheres no processo



O texto do cartaz respeita a questão de género e convida todas e todos a participar.

Existem, no entanto, acções afirmativas que representam os primeiros passos para uma solução:

- Mudança nas formas de comunicação dirigidas a todos e a todas, respeitando as diferenças e desigualdades entre homens e mulheres (Ver destaque 32, Cartaz de Sevilha, Espanha, para a inclusão das mulheres no espaço do OP);
- Políticas de Quotas Municipais exigindo paridade na eleição dos delegados (Ilo, Peru); que mais ou menos 1/3 dos conselheiros do COP sejam mulheres (Rosário, Argentina), ou que se criem condições para aumentar o número de mulheres delegadas (Ver destaque 34, Mecanismos para promover a participação dos excluídos em São Paulo);
- Assembleias Sectoriais Específicas para mulheres, implementadas em

várias cidades (particularmente Belém e Recife, Brasil);

- Iniciativas municipais, como Creches temporárias para facilitar a participação das mulheres no processo (Recife);
- Análise dos orçamentos municipais sob a perspectiva de género (várias cidades da região Andina³⁴ e do Norte da Europa);
- Apropriação pelas organizações de mulheres do espaço do OP, como por exemplo pela Plataforma 8 de Março em Sevilha, Espanha (Ver destaque 33).

43

De que forma a população excluída e marginalizada participa no OP? Não existe risco de uma maior exclusão social, por exemplo, no caso dos imigrantes, trabalhadores ilegais ou dos sem abrigo?

Os grupos que são mais discriminados e marginalizados - particularmente mulheres, jovens e populações urbanas afro e indígenas (na América Latina), imigrantes, pessoas sem documentação e sem abrigo, refugiados, gays e lésbicas - têm uma posição e um papel secundário nos Orçamentos Participativos. Os OP's são geralmente construídos sobre bases físicas (bairro, região, distrito) e temas sectoriais (saúde, transporte, economia solidária, actividades recreativas, etc.) e não a partir da perspectiva dos actores individuais ou grupos excluídos. Esta é uma das actuais limitações da maioria dos Orçamentos Participativos.

44

De que forma se pode facilitar a participação da população pobre, excluída e não organizada?

Várias cidades apresentaram uma série de soluções que abrem um espaço para a participação da população excluída no Orçamento Participativo.

- Em Getafe, Espanha, uma das 8 delegações responsáveis pelo processo de OP impulsiona a incorporação da população imigrante. O OP, portanto, aporta elementos concretos de soluções a um problema muito sério em várias cidades europeias (Ver destaque 35, Getafe, Espanha: O Orçamento Participativo como mecanismo de inclusão e envolvimento dos imigrantes no território).

34 Trabalho com apoio da UNIFEM – Região Andina, mail.unifem.ecuador@undp.org.

Destaque 33:**Apropriação pelas organizações de mulheres no espaço do OP**

A ideia de implementar o processo de OP em Sevilha surgiu em Outubro de 2003, no âmbito das jornadas abertas realizadas na cidade e para as quais se convidou o movimento cidadão organizado e os sectores actuaes no contexto urbano. Foi a partir das conclusões destas jornadas que se consolidou a vontade política de arrancar com o processo, o que veio a concretizar-se no ano seguinte, em 2004.

Desde a sua implementação que as mulheres se implicaram activamente na participação pela definição, organização e concretização local do OP. Nesse âmbito, a Plataforma 8 de Março – espaço criado em 1997 com o intuito de congrega os esforços de mulheres e organizações de mulheres pela defesa dos seus direitos e pela construção de uma sociedade mais justa – tem vindo a desempenhar um papel preponderante, encontrando no OP uma oportunidade segura para intervir em defesa dos seus objectivos. Muito embora a “igualdade” se tenha constituído em geral (desde 2005) como uma das áreas para a concretização de propostas, a presença e acção das mulheres de Sevilha no OP tem-se revelado, de maneira explícita, a vários níveis: da definição dos princípios orientadores do processo, que obrigam à paridade entre homens e mulheres nos órgãos de cidadãos – delegados/as de cidade e de distrito e mesas de representação; na forma como se organiza e concretiza a planificação comunitária, a partir de propostas sobre infra-estruturas e programas ou actividades, e que é feita tendo por bases critérios de ordenação e priorização orientados pelo respeito da igualdade entre homens e mulheres; bem como noutros espaços privilegiados pelo processo, como os fóruns sectoriais ou temáticos, que convocam as mulheres, entre outros grupos sociais, para participarem no escrutínio dos seus interesses e necessidades mais particulares.

Para as mulheres de Sevilha, o OP afigura-se não só como uma ferramenta útil de inclusão pela participação na gestão e planeamento urbano, mas também como um espaço privilegiado de defesa e de concretização de uma cidadania mais justa e igualitária.

Fonte: Ana Raquel Matos, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

IV. Dimensão Participativa

- Algumas assembleias temáticas não se limitam a temas sectoriais, mas tratam das questões dos grupos vulneráveis a partir do seu próprio ponto de vista, ou seja, a assembleia temática sobre cidadania (Campinas)³⁵ ou a assembleia sobre inclusão social (Caxias do Sul)³⁶, onde as questões ligadas às mulheres e à juventude são tratadas.
- Entre 1997 e 2000, Barra Mansa (OP das Crianças) e Icapuí³⁷ (Dia Feliz) foram pioneiras na introdução de uma visão baseada nos actores, neste caso do ponto de vista das crianças e jovens. Ampliou-se depois em várias cidades tais como: Pinheiral (Orçamento Participativo das Crianças), Recife (OP das Crianças e Assembleia Temática sobre Questões da Juventude), São Paulo³⁸ (OP das Crianças), Mundo Novo (OP da Juventude) e Alvorada (OP da Juventude, em 2004). Processos semelhantes estão em várias fases de experimentação e consolidação em Portugal, tal como na Junta de Freguesia de Carnide, na cidade de Lisboa, e em São Brás de Alportel (Ver destaque 36), ou Espanha, como Sevilha e Córdoba.
- Em Belém (Brasil), o Congresso da Cidade abriu o OP para os segmentos historicamente excluídos de duas maneiras: por um lado, o processo inclui congressos municipais dos jovens, mulheres, afro-brasileiros, grupos indígenas, deficientes e homossexuais. Por outro, os delegados de cada comissão fazem parte do Congresso da Cidade, representando 8 de cada 50 membros (Ver Destaque 31, Estrutura do Congresso da Cidade de Belém).

45

Quem supervisiona e monitoriza a execução do orçamento e dos projectos aprovados?³⁹

Diferentemente da grande maioria das experiências europeias, onde a área executiva do governo local controla a execução das obras decididas durante o Orçamento Participativo, a maioria dos casos latino-americanos compreende supervisão cidadã, tanto durante a implementação do OP, como na execução das obras. Esse controle pode ser feito, de acordo com cada experiência, através dos seguintes mecanismos:

35 Ver Caixa de Ferramentas. Estudos de Caso de Cidades Ilustrativas.

36 Ver Caixa de Ferramentas. Estudos de Caso de Cidades Ilustrativas.

37 Ver Caixa de Ferramentas. Estudos de Caso de Cidades Ilustrativas.

38 Ver Caixa de Ferramentas. Estudos de Caso de Cidades Ilustrativas

39 Para obter mais informações, ver pergunta 34 de Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

Destaque 34:**Mecanismos para promover a participação dos excluídos no OP de São Paulo**

O Orçamento Participativo de São Paulo “propõe mecanismos que buscam favorecer a representação dos habitantes mais discriminados e marginalizados – os sectores sociais vulneráveis – que, apesar de sua força numérica, não são ouvidos nas arenas públicas.”

Na sua forma actual, o OP inclui mecanismos que procuram aumentar a representação desses sectores sociais. Concebidas como as chamadas “políticas de quotas”, elas oferecem condições especiais para a selecção de delegados de cada um dos 9 grupos vulneráveis: mulheres, negros, crianças e adolescentes, idosos, adultos jovens e GLBT (gays, lésbicas, bissexuais e transexuais). Eles elegem um delegado para cada 5 eleitores, enquanto os indígenas, sem abrigo e deficientes físicos têm direito a um delegado por eleitor. No âmbito da eleição dos delegados territoriais ou temáticos, a proporção é de 1 para 20 eleitores (testemunho de um dos líderes).

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo. Coordenação do Orçamento Participativo, OP: Ferramenta para combater a pobreza e a exclusão social, SP, 2003, p. 19.

- a) Conselho do Orçamento Participativo, através dos seus delegados, como acontece em Córdoba, Caxias do Sul e Icapuí.⁴⁰
- b) Uma comissão específica ou grupo de trabalho do COP, como em Campinas e Porto Alegre.⁴¹
- c) Moradores e Associações de Bairro e organizações comunitárias, como em Caxias do Sul.⁴²
- d) Comissões específicas das organizações comunitárias, como as comissões de obras públicas advindas dos Conselhos de Bairro (Montevideu)⁴³ ou Comitês Paroquiais (Cuenca⁴⁴);
- e) Em alguns casos, como o de Bobigny (França), existe uma entidade específica que supervisiona as actividades das autoridades locais.

40 Ver Caixa de Ferramentas do OP: Estudos de Caso de Cidades Ilustrativas.

41 Ibidem.

42 Ibidem.

43 Ibidem.

44 Ibidem.

Uma vez aprovado o Orçamento Participativo, a supervisão dos cidadãos é um elemento central para manter a qualidade do processo, garantindo transparência e evitando corrupção até à finalização das obras ou serviços (Ver destaque 37, A experiência do Comité de Supervisão Cidadã e transparência em Cotacachi).

46

Qual é o papel das ONG's, universidades e profissionais no OP?⁴⁵

As organizações profissionais, particularmente as ONG's, agem diferentemente umas das outras: advocacy, consultoria, formação, pesquisa ou promoção podem ser algumas das suas áreas de trabalho. Por exemplo, as associações sem fins lucrativos Belga – Periferia (ASBL), e Francesa - Arpentours, conduziram um trabalho de capitalização de experiências dos OP's de Charleroi a partir dos depoimentos dos participantes, contribuindo para a capacitação dos cidadãos a partir do processo (Ver destaque 38, Cadernos de Capacitação Cidadã, OP's de Charleroi, Bélgica).

Na maioria dos casos, salvo por exemplo, em Buenos Aires, as ONG's são totalmente afastadas do processo de tomada de decisão (o Conselho do Orçamento Participativo). Não obstante, membros dessas organizações podem ser eleitos como delegados ou conselheiros, desde que na qualidade de cidadãos.

Em municípios onde o governo ainda não implementou o processo do Orçamento Participativo, esses actores podem contribuir enormemente para a criação de fóruns que estimulem a sociedade civil para a discussão do orçamento na cidade, podendo contribuir para a criação de um movimento que possa pressionar os governos locais a implementarem o OP.

Em algumas cidades europeias, as Universidades e os centros de investigação têm desempenhado um papel importante no desenho, na implementação e na pesquisa relacionada com os OP's. Nos primeiros anos do OP em Sevilha três universidades foram contratadas para executar três tarefas distintas: i) A implementação dos processos dentro do município; ii) O desenho e implementação do OP dirigido aos jovens e às crianças; e iii) O monitoramento de partes específicas do processo, tais como os projectos de mudança de regulamento interno por parte dos cidadãos e das cidadãs.

45 Para obter mais informações, ver pergunta 36 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

Destaque 35:**Orçamento Participativo de Getafe, Espanha, como mecanismo de inclusão e envolvimento dos imigrantes no território**

O Orçamento Participativo do Município de Getafe começou com uma experiência piloto em 2004, contando com o apoio de aproximadamente 70 associações locais. Com uma dimensão territorial, a experiência do OP de Getafe ampliou estruturas de participação cidadã já existentes, no caso, os Conselhos de Bairros. Com o OP, essa dimensão se estende dos bairros para a cidade como um todo.

A estrutura de participação nos bairros, através do orçamento participativo respeita a seguinte organização: o Conselho de Bairro; as Assembleias de Bairro e a Mesa de Bairro. As Mesas de Bairros são compostas por associações locais, cidadãos e cidadãs a título individual, técnicos/as municipais que desenvolvem trabalhos no bairro e o/a presidente do Conselho de Bairro. No âmbito da cidade, o OP organiza-se através do Conselho do Orçamento Participativo e da Comissão permanente do Orçamento Participativo. É colocado à disposição do processo parte do próprio orçamento municipal, para além de um orçamento extra destinado à intervenção do Plano Local de Imigração (em 2008 este plano contou com 120.000 Euros).

Dentre os muitos aspectos que tornam o caso de Getafe uma referência no contexto dos OP's de Espanha, a inclusão e a forma de envolvimento dos/das imigrantes no território, através do processo, dá destaque ao OP como um espaço de inclusão e cidadania mais alargado. São 8 delegações responsáveis pelo processo, uma das quais a de Educação, Infância e Adolescência, Participação, Cidadania e Imigração, que impulsiona uma forma mais democrática de incorporar a população imigrante nos bairros onde residem, possibilitando, assim, a ampliação da participação a grupos que, de outra forma, não participariam no processo.

Fonte: Ayuntamiento de Getafe. <http://www.getafe.es/PREPARTI/PREPARTI.home>

Existe voluntariado no OP? Qual é o seu papel?

Os desenvolvimentos do OP dependem grandemente de trabalho voluntário, tanto da sociedade civil como, a vários níveis, da administração local. Esse trabalho voluntário está ainda presente nas diferentes fases do ciclo de OP, ou seja, desde a concepção à execução. Para reforçar a participação cidadã

IV. Dimensão Participativa

e a acção voluntária, algumas cidades incluíram esta dimensão como critério a considerar na priorização das obras.⁴⁶

Além disto, a análise das experiências demonstra que o Orçamento Participativo canaliza o capital social, encoraja acções voluntárias, e reactiva as tradicionais práticas comunitárias voluntárias, por exemplo, as “mingas” (ou “minkas”) na região Andina. As “mingas” envolvem o conjunto das famílias, homens e mulheres, de uma comunidade para executar acções de interesse comunitário, tais como a construção de um canal de irrigação ou a limpeza de um terreno para actividades desportivas. Estes sistemas de ajuda mútua colectiva estão presentes, com denominações diversas, na maioria das culturas agrárias.

Em Cuenca,⁴⁷ o valor da contribuição comunitária em termos de trabalho, materiais e equipamentos representa o dobro do valor dos projectos financiados pelo Orçamento Participativo.

Participação do Governo

48

Qual é o papel do governo local em todo o processo?

O papel do governo é decisivo em cada fase do OP, desde o momento da determinação das prioridades até à implementação das decisões. O governo local facilita o processo, enquanto o presidente da autarquia o legitima politicamente.

Outra importante função do governo local é a adopção, por parte da administração pública, das decisões tomadas através dos processos participativos. Para além disso, o governo também é um protagonista activo no processo, com a responsabilidade de criar mecanismos que garantam uma visão integrada dos problemas e das necessidades da cidade. Deve ainda ser capaz de apresentar os seus próprios projectos, colocando-os a discussão no Orçamento Participativo.

É importante lembrar que o governo tem uma legitimidade que provém da vitória nas eleições. Nesse sentido, o processo de Orçamento Participativo

46 Ver Caixa de Ferramentas do Orçamento Participativo. Critérios para a designação de recursos. Estudo de Caso sobre Ilo.

47 Ver Caixa de Ferramentas do OP: Estudo de Caso.

Destaque 36:**O Orçamento Participativo Crianças e Jovens (OPCJ)
de São Brás de Alportel, Portugal**

Teve o seu início no final do ano de 2006, logo depois de se ter iniciado o processo de OP com a população adulta. Trata-se de uma iniciativa pioneira em Portugal, que entretanto tem vindo a ser adoptada por parte de outras autarquias, com o objectivo de desencadear um processo de educação para a cidadania e para a democracia que ajude a ampliar e a aprofundar a participação dos mais jovens na vida do território.

Esta iniciativa reúne alguns aspectos interessantes, nomeadamente:

- é promovido por uma parceria territorial que envolve o Município, a Associação In Loco e as Escolas Básica de 2º e 3º Ciclos e Secundária, no âmbito do projecto @ventura, apoiado pelo Programa Escolhas.
- desenvolve-se dentro das escolas e no âmbito das actividades curriculares, com o envolvimento dos professores. Em algumas turmas, o processo decorre ao longo de todo o ano lectivo;
- requer a eleição de um delegado e uma delegada do OPCJ por cada turma envolvida, o que manifesta a preocupação com promoção da igualdade de género;
- cada participante apresenta propostas de investimento para a rua onde vive, para a escola que frequenta e para o Município em geral, através do preenchimento da “folha dos desejos”. É uma das formas encontradas para ultrapassar o localismo ou sectorialismo excessivos e promover uma reflexão mais global e solidária para com a restante população e território;
- a apresentação e debate das propostas é precedida de uma reflexão dos alunos em casa com o envolvimento dos agregados familiares;
- implica uma interacção com a comunidade, na medida em que as propostas de investimento mais votadas são documentadas no terreno através de testemunhos, fotos e vídeos recolhidos pelos delegados e delegadas;
- tem permitido aos participantes compreenderem a diferença entre as competências do sector público e da iniciativa privada; entre as despesas de investimento e de funcionamento; e entre as competências do poder local e do poder central, entre muitos outros aspectos.

Fonte: Nelson Dias, Associação In Loco.

deve constituir uma síntese de duas fontes de legitimidade: uma baseada na participação dos cidadãos e outra que resulta dos compromissos assumidos no Programa de Governo.

49 Quais são as lógicas subjacentes aos Orçamentos Participativos nos governos locais?

Na Europa e na América Latina, os Orçamentos Participativos podem visar objectivos diferentes (embora não sejam mutuamente exclusivos). O primeiro é administrativo: o Orçamento Participativo é concebido como forma de melhorar a eficiência da administração pública. O segundo é social: O OP deve ter um resultado social, como ajudar a “reordenar prioridades” (Brasil) ou “gerar elos sociais” (França). O terceiro é estritamente político: a ideia de “democratizar a democracia”.⁴⁸ Os dois últimos objectivos, o social e o político, predominam nas várias experiências da América Latina.

50 Qual é a área ou o pelouro municipal responsável pelo processo?

O esteio institucional do Orçamento Participativo dentro do aparato administrativo varia de cidade para cidade e reflecte a lógica expressa na pergunta anterior.

Tipicamente o OP baseia-se num dos seguintes departamentos:

- Finanças ou Planeamento: com a perspectiva de melhorar a eficiência da administração pública;
- Participação ou Acção Social: com a perspectiva de redefinir prioridades;
- Cultura: para gerar uma nova cultura política e reforçar a dimensão cultural do OP;
- Gabinete do Presidente: numa perspectiva claramente política.

51 O OP depende apenas de uma unidade da administração municipal?

Não. Nas várias experiências identificadas, o Orçamento Participativo envolve formalmente mais de um departamento, ilustrando a multiplicidade de objectivos da cidade (social, político, etc.), bem como o carácter multi-dimensional do

48 Sintomer, Yves. Estudo de Caso de Rheinstetten, URBAL/POA, 2003.

Destaque 37:

A Experiência do Comité de Supervisão Cidadã e transparência em Cotacachi

O caso de Cotacachi, no Equador, é único porque o Comité de Supervisão Cidadã (Controladoria Social) foi criado, ao nível municipal, pela Assembleia Cantonal, unindo as organizações que trabalham activamente na cidade e o governo municipal.

Esse Comité de Supervisão Cidadã, que faz parte da Assembleia Cantonal de Cotacachi, supervisiona a implementação das obras e projectos aprovados no Orçamento Participativo Municipal, revendo o processo pré-contratual, bem como a sua execução. É importante observar que, geralmente, eles conseguem monitorizar apenas 3 ou 4 projectos, prestando especial atenção a aspectos como o método de contratação, o valor e a localização das obras e projectos. Ressalve-se que as pessoas que formam esse comité são voluntárias, e que cerca de 140 obras e projectos são aprovados anualmente.

De forma semelhante, um projecto de Transparência das Obras Públicas e Supervisão Comunitária foi empreendido em Cotacachi, tentando envolver a comunidade nos processos de pré-contratação e implementação de obras e projectos públicos, através de instrumentos como o Orçamento Participativo e os formulários de acompanhamento centrados no grau de execução das medidas “a meio-período”, no fim de período e no acto da entrega, ou seja, no momento em que a comunidade confirma que recebeu a obra ou projecto completos.

Fonte: Município de Cotacachi, 2003. Estudo de Caso URBAL.

OP. Em Belo Horizonte, por exemplo, existem três unidades administrativas do Orçamento Participativo: uma ligada à Secretaria de Planeamento, outra à Secretaria da Habitação (responsável pelo OP da Habitação) e a terceira ligada à Secretaria Municipal de Coordenação de Políticas Urbanas. Em Villa el Salvador, por exemplo, o OP também envolve directamente vários departamentos: Desenvolvimento Humano, Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Municipal, que estão presentes em cada um dos oito bairros.⁴⁹ Mas para que o

49 Ver documento base e Caixa de Ferramentas do OP: Estudos de Caso.

processo se torne mais efectivo, existem também estruturas transversais para a coordenação interna do município (reuniões de coordenação, comissões inter-departamentais, grupos de trabalho intersectoriais, etc.).

52

Qual é o papel do poder legislativo municipal no Orçamento Participativo?

O poder legislativo, através da Assembleia Municipal eleita, continua a assegurar a função de aprovar o orçamento municipal. A atitude dos membros da assembleia varia entre oposição, abstenção até uma participação activa no processo, particularmente nas assembleias temáticas que tratam de assuntos específicos (transportes, saneamento, desporto, etc.). Existem casos excepcionais (porém positivos) em que os membros da assembleia, ou mesmo os presidentes, fazem parte dos Conselhos do Orçamento Participativo. Nessas situações, embora assumam uma participação activa, não têm direito de voto.

Em alguns países, o Presidente de Câmara não é eleito directamente pelo povo, mas pelo conselho (equivalente à assembleia municipal no caso português). Nessas situações, ele constitui-se simultaneamente representante do poder Executivo e do poder Legislativo, mas as tensões entre os dois poderes, durante a implementação do Orçamento Participativo, tendem a esbater-se.

É necessário, portanto, estabelecer um diálogo saudável com os membros do Legislativo (conselheiros, deputados, “regidores”), convidando-os a participar do processo. Torna-se ainda necessário clarificar que o OP não tem a intenção de usurpar as funções do poder Legislativo, ele apenas se predispõe a melhorar o processo democrático envolvendo os cidadãos.

53

De que forma o município convida a população a participar no OP?⁵⁰

A chamada para participar no OP é feita através dos meios de comunicação social, como jornais locais, informação dirigida, folhetos, panfletos explicativos ou cartazes (Ver destaque 39, Formas de mobilização comunitária para o OP, 1997-2000, em 103 municípios brasileiros). Estas acções não se limitam a explicar os objectivos e regras do processo, como também fornecem

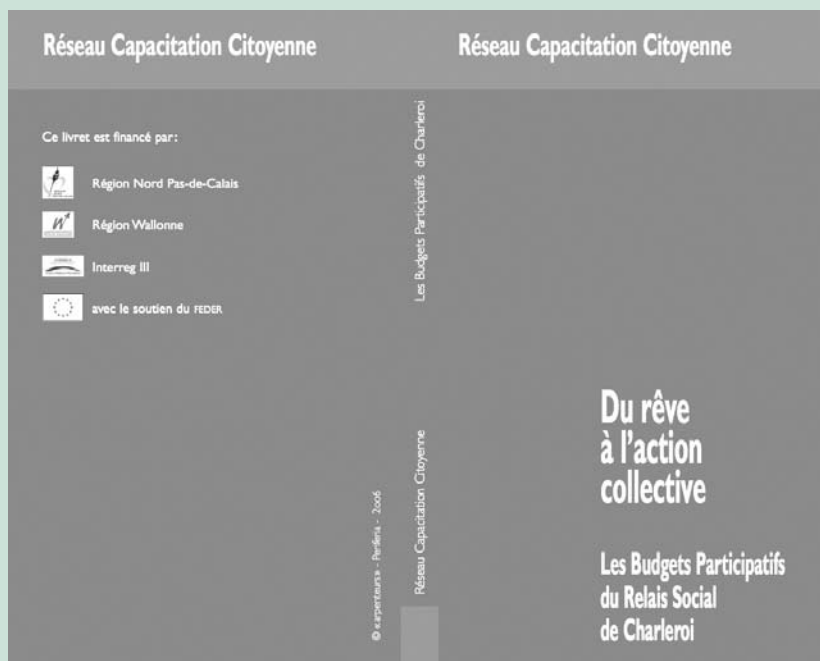
50 Para mais informações, ver pergunta 39 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

Destaque 38:

Cadernos de Capacitação Cidadã

OP de Charleroi, Bélgica

O caderno “Do sonho à acção colectiva” faz parte de uma série de trabalhos que dão a conhecer uma reflexão colectiva de um grupo sobre a sua acção. É desenvolvida pelas pessoas que foram implicadas no projecto colectivo. É uma espécie de auto-avaliação que intenta valorizar as capacidades do cidadão mobilizadas durante a acção. Este trabalho foi facilitado pelas duas ONG's – Periferia e Arpenteurs.



informações específicas sobre datas, horários e locais das assembleias comunitárias ou plenárias sectoriais.

Algumas cidades começaram a usar a Internet e seus sites como estratégia para informar as pessoas e como forma interactiva de comunicação. Naturalmente, os métodos mais comuns para atingir a população, como os

jornais, cartazes e a rádio não podem deixar de assumir alguma centralidade neste processo, já que as populações de mais baixos rendimentos nem sempre têm telefone e/ou computadores.

No caso das grandes cidades, e apesar das dificuldades, é particularmente importante fazer a divulgação através dos principais jornais, rádios e canais de televisão. Recomenda-se que o governo utilize parte dos seus recursos públicos para efeitos de comunicação e acções de relações públicas com o intuito de convidar a população a participar no processo.

54

Que medidas pode o município implementar para encorajar e mobilizar a comunidade a participar no processo de OP?

Geralmente, a montagem de campanhas anuais dirigidas pelo departamento responsável pelo Orçamento Participativo, mobilizando também outros departamentos da administração e, se possível, os meios de comunicação social da cidade (imprensa, rádio e televisão). Várias experiências, tanto latino americanas como europeias, ilustram esse trabalho de persuasão e mobilização dos cidadãos no processo do OP, tais como Villa El Salvador, Peru e Barra Mansa, Brasil (Ver destaque 40, Duas experiências na mobilização de pessoas: Villa El Salvador e Barra Mansa).

Petrer, em Espanha, desenhou e distribuiu uma nota (falsa) de 600 euros com a menção “Toma tu parte del presupuesto 2005” na qual se detalha o estado dos gastos municipais. Este montante corresponde ao valor por habitante do orçamento municipal (Ver destaque 41, Mobilização/Sensibilização em Petrer, Espanha. Nota em Euros “Toma tu parte del presupuesto”).

Outra iniciativa inovadora vem de Sevilha, onde um objecto tradicional do quotidiano andaluz, o leque, foi redesenhado com a menção “orçamento participativo” (Ver destaque 42, Mobilização/Sensibilização em Sevilha, Espanha. Leque, exemplo de material de comunicação social).

Destaque 39
Formas de mobilização comunitária para o OP
(1997-2000) em 103 municípios brasileiros

Método de comunicação	Nº de municípios que utilizam este método	Percentagem (%) de municípios que utilizam este método
Imprensa local	77	75.0
Rádio	76	74.0
Veículo com altifalante	76	74.0
Informação dirigida	69	67.0
Cartazes	60	58.0
Panfletos, folhetos, convites	29	28.0
Outdoors	23	22.0
Televisão	17	17.0
Instituições públicas e culturais (escolas, igrejas, teatros, etc.)	10	10.0
Outros	20	19.0
Não respondeu	03	03.0
Total	103	

Fonte: Estudo FNPP, “Experiências com o Orçamento Participativo no Brasil”, 2002, op.cit., p. 82.

55

De que forma se relaciona o OP com outros instrumentos e mecanismos de participação cidadã?⁵¹

Eles estão intimamente ligados e alimentam-se continuamente (Ver destaque 43, Relação entre Orçamento Participativo e outros dispositivos de participação

⁵¹ Para obter mais informações, ver pergunta 44 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

em Porto Alegre, Santo André e Córdoba). O Orçamento Participativo é um mecanismo para a construção da Democracia Participativa e para o diálogo entre o governo local e a sociedade, mas não é de forma alguma o único. Embora existam outros instrumentos, como os conselhos sectoriais no Brasil, mesas-redondas para a construção do consenso, Agendas Locais 21 e planos estratégicos participativos, em cada cidade a situação é diferente. Vários exemplos de cidades brasileiras e europeias ilustram a complexidade e a diversidade da malha de participação em que é tecido o OP. Por exemplo, desde 1995, o município de Bobigny, localizado na periferia de Paris, implementou uma série de encontros e debates com os habitantes denominado “Falemos com franqueza” (Parlons franchement), durante os quais os temas relativos à cidade no seu conjunto e projectos futuros são debatidos (Ver destaque 44, Outros mecanismos de participação cidadã relacionados com o orçamento em Bobigny, França – Parlons Franchement (Falemos Francamente). Outro caso ilustrativo de mecanismos semelhantes são os referendos deliberativos que existem, desde 2005, na cidade sueca de Sigtuna (Ver destaque 45, Sigtuna, Suécia, Referendos Deliberativos).

56

Quais são as principais dificuldades que os municípios enfrentam durante a implementação de um OP?

A primeira dificuldade relaciona-se com a falta de capacidade do aparato administrativo para implementar o processo. Na maioria dos casos, as administrações têm dificuldade em adaptar-se às novas exigências que a dinâmica participativa implica: um tipo diferente de diálogo com os cidadãos, trabalho fora do horário normal, trabalho nos bairros, etc..

Um segundo problema importante são os sistemas de informação dirigidos pela comunidade e a falta de qualidade da informação apresentada aos participantes. Outras dificuldades ocorrem com frequência: falta de recursos para atender às reivindicações; acúmulo de projectos aprovados mas não executados; défice no orçamento municipal; falta de participação pública; conflitos e tensões entre partidos políticos; permeabilidade do processo de OP a práticas clientelistas, bem como dificuldades entre o poder público e a Câmara de Vereadores.

Sem a introdução de novos modelos de gestão pública (funcionando com programas e objectivos, avaliação e prestação de contas dos diferentes departa-

Destaque 40:

Duas experiências na mobilização de pessoas: Villa El Salvador e Barra Mansa

Em Villa El Salvador (Peru), a Consulta Cidadã baseou-se num referendo municipal sobre as prioridades do Plano de Desenvolvimento que precedeu o lançamento do OP em 1999. A iniciativa para informar a população foi enorme: milhares de folhetos foram impressos e distribuídos de casa em casa, os jovens foram mobilizados através de várias ONG's, vídeos, pela rádio e peças de teatro foram criadas e transmitidas a fim de conscientizar a população. O resultado positivo correspondeu ao investimento, já que mais da metade da população votou nas suas prioridades.

Em Barra Mansa (população de 200 mil pessoas, no Brasil), para motivar as crianças e jovens a participar, o município distribuiu t-shirts, bonés, régua e folhetos ilustrados. Através desses itens, o processo ganhou visibilidade nas escolas da cidade. O Secretário Municipal de Organização convocou os professores para explicarem os estágios do processo e apresentarem os folhetos ilustrados (cartilhas). Paralelamente, uma ONG ligada ao município, e experiente em tratar com os jovens (ENCOMEN), empreendeu iniciativas importantes na vizinhança. As crianças e jovens, por sua vez, informaram os seus familiares. No primeiro ano, além da participação de 7 mil crianças, 400 adultos foram inspirados a ajudar no processo, apesar de não terem experiência em participação comunitária.

Fonte: Seminário Internacional "Orçamento Participativo no Contexto Boliviano", documento de trabalho no. 130, PGU-ALC, Quito, 203, 110 p..

mentos municipais, transparência, novos métodos contáveis, capacidade de acção inter-sectorial entre os bairros e áreas municipais, etc.), a eficiência do processo participativo será limitada.

O aumento da receita e dos investimentos municipais através da recolha de impostos, de uma política fiscal séria, da eliminação da corrupção e da optimização (e mesmo redução) dos gastos, são aspectos importantes da reforma da gestão pública, já que permitirão que o processo do Orçamento Participativo tenha um impacto significativo sobre a qualidade de vida da população, particularmente dos mais carentes.

Participação do Sector Privado

57 Como é que o sector privado pode ser integrado no OP?

Até agora, a participação do sector privado formal no Orçamento Participativo tem sido limitada. Entretanto, em várias cidades, o sector privado ou as empresas particulares têm tido voz e, muitas vezes, têm mesmo direito de voto em espaços de tomada de decisão sobre o orçamento. Em Belém do Pará foi aberto aos sectores industrial, comercial e ao de serviços o Congresso da Cidade, com 3 dos 50 representantes (Ver destaque 31, Congresso da Cidade, Belém, Brasil). A empresa de água e esgotos (SAAE) tem um delegado no Fórum do Orçamento Participativo Municipal de Icapuí (Ver Destaque 30, Exemplos de Composição de Conselhos do OP: Fórum Municipal de Icapuí. Estrutura do Orçamento Participativo Municipal, 2001/2002). Santo André, que fica no coração industrial da Região Metropolitana de São Paulo, convidou representantes dos sectores petroquímico e metalúrgico para participarem no processo de planeamento estratégico de longo prazo, chamado “Cidade do Futuro”. Hoje, esses actores, organizados em comissões, têm voz e voto no Comité do Orçamento Participativo da cidade com a finalidade de elevar os seus recursos orçamentais.

Várias cidades europeias com processos de OP têm construído parcerias não somente de âmbito institucional (União Europeia, Província e Regiões), mas também com o sector privado. A experiência de Grottamare, pequena cidade de 17.000 habitantes na costa leste da Itália, é ilustrativa dessa parceria público/privado (Ver destaque 46, Grottamare, Itália. O OP como fonte de inspiração para parcerias entre o sector público e empresas privadas).

58 De que forma os sectores informais ou solidários da economia se podem integrar no OP?

Na América Latina, a participação do sector informal, pequenos produtores, micro empresas, vendedores ambulantes, associações de produtores jovens, recolha e reciclagem de lixo e agricultores urbanos é muito mais expressiva do que a do sector formal. Esses produtores de riqueza da cidade conseguem, a partir do OP, obter benefícios e melhorar a sua situação. Deste modo, uma das importantes virtudes do OP é a sua capacidade de beneficiar o sector

Destaque 41:
Mobilização/Sensibilização em Petrer, Espanha.
Nota em Euros “Toma tu parte del presupuesto”

600 TOMA TU PARTE DEL PRESUPUESTO DE 2007

PREVISION DE GASTOS MUNICIPALES 2007	
· GASTOS DE PERSONAL	236
· GASTOS SERVICIOS Y ACTIVIDADES	254
· INTERES DE PRESTAMO	12
· SUBVENCIONES Y CONVENIOS	33
· INVERSIONES	35
· AMORTIZACION DE PRESTAMOS	30
TOTAL GASTOS	600 €

PRESUPUESTO MUNICIPAL TOTAL 2007
 22.069.224,90 € ÷ 33.560 HABITANTES ≈ 600 € TU PARTE

CANJEABLE POR
 TUS IDEAS EN LAS
 ASAMBLEAS
 DEL 2 Y 9
 DE MARZO

TOMA PARTE

600



Fonte: Município de Petrer. Providenciado por António Carrillo Cano, ex Regidor do Município e responsável pelo OP.

IV. Dimensão Participativa

informal, mesmo que parcialmente, reconhecendo, no entanto, que ainda há muito a fazer sobre esta matéria.

O sector informal e o sector solidário da economia podem beneficiar de dois tipos de benefícios a partir do OP: primeiro, os projectos seleccionados no âmbito do processo podem beneficiá-los directamente (formação, capital para um sistema de crédito rotativo, equipamentos, acesso aos mercados públicos, por exemplo); segundo, os próprios projectos aprovados podem ser administrados pelas comunidades e executados pelo sector informal, gerando trabalho remunerado.

Destaque 42:
Mobilização / Sensibilização Sevilha, Espanha.
Leque, exemplo de material de comunicação social



DESTAQUE 43

A relação do OP com outros mecanismos de participação: Porto Alegre, Santo André e Córdoba

Porto Alegre, Brasil

Além do Orçamento Participativo, existe um número significativo de mecanismos de participação democrática no município, como, por exemplo: Conselhos Sectoriais (contabilizando-se 22 na actualidade), cujo objectivo é definir políticas e instruções no âmbito das respectivas áreas; 8 Fóruns de Planeamento Regional, de acordo com a estratégia de gestão do Plano Director de Desenvolvimento e Meio Ambiente; Conferências Sectoriais e o Congresso da Cidade, que este ano se reúne pela quarta vez (Estudo de Caso: Porto Alegre).

Santo André, Brasil

O Orçamento Participativo e o Projecto Cidade do Futuro são os principais canais. Eles tornaram-se marcos nacionais e internacionais mas é importante destacar que eles não são os únicos mecanismos adoptados pela administração. Também existem na cidade 17 Conselhos Temáticos e dois Fóruns, o Teatro dos Oprimidos (que trata da participação cidadã através da linguagem divertida do teatro), a Rede Cidadã de Inclusão Digital, os Conselhos de Manutenção de Fábricas, a Gestão Participativa de reservas aquáticas, Audiências Públicas e Audiências Reivindicatórias (ombudsman) (Estudo de Caso: Santo André).

Córdoba, Espanha

A participação cidadã no Governo Municipal de Córdoba articula-se através das seguintes entidades, de acordo com as Normas de Participação Cidadã de 1986: a) Conselhos Distritais (14); b) Conselhos do Movimento Cidadão; c) Representantes em empresas, fundações e fideicomissos municipais; e d) outras formas estabelecidas pela cidade como meios de representação para as organizações específicas dos diversos sectores, como sindicatos e outros.

O Conselho do Movimento Cidadão, de maneira exclusiva, é o ponto de coordenação e orientação dos movimentos dos cidadãos, bem como o foco de participação dentro do município em questões ligadas a toda a cidade. Como parte desse papel, ele participa do Comité de Apoio e Acompanhamento do Orçamento Participativo. Em todos os comités das empresas de utilidade pública do município e nos órgãos executivos das fundações e fideicomissos municipais existe um representante designado pelo Conselho do Movimento Cidadão. (Estudo de Caso: Córdoba).

Fonte: Documento base (op. cit.) e Caixa de Ferramentas do OP.

Destaque 44:

Outros mecanismos de participação cidadã relacionados com o orçamento. Bobigny, França – Parlons Franchement (Falemos Francamente)

The image is a screenshot of the Bobigny municipal website. At the top, the header features the text 'bobigny pour réussir' in a stylized font. Below this is a navigation bar with five menu items: 'Découvrir Bobigny' (with a home icon), 'La mairie', 'Démocratie Vivre-ensemble', 'Éducation Formation', and 'Solidarité Santé'. The main content area is titled 'ACTUALITÉS' and features a large graphic banner. The banner includes the text 'pour réussir parlons Franchement de bobigny' and an illustration of a city skyline. Below the banner, a dark box contains the following text: '14 réunions pour parler de l'avenir de notre ville', 'Du 14 octobre au 17 décembre, dans toute la ville, la maire Catherine Peyge et les élus débattent avec les Bobyniens de l'avenir de leur ville. Vous pouvez dès maintenant leur poser vos questions sur le site.'

DESTAQUE 45

Outros mecanismos de participação cidadã relacionados com o orçamento. Sigtuna, Suécia: Referendo Deliberativo

O município de Sigtuna, Suécia, vem adoptando referendos deliberativos desde 2005. Este é um método através do qual os cidadãos podem votar entre algumas soluções alternativas e em que a maioria dos políticos concorda em cumprir os resultados obtidos. Antes de cada deliberação, o Comité Democracia e um grupo de trabalho fazem um levantamento de perguntas e elaboram uma série de respostas de múltipla escolha. Com apenas uma excepção, todas são relativas às questões sobre o reordenamento e planeamento urbanos. Pessoas a partir de 16 anos podem votar em todos os Referendos Deliberativos (nas eleições gerais o voto é permitido a partir dos 18 anos).

Em todos os Referendos Deliberativos também se decidiu adoptar o princípio de proximidade como regra, ou seja, aqueles que são geograficamente mais afectados pelas intervenções são convidados a votar. Dessa forma, todas as pessoas no município de Sigtuna, com mais de 16 anos, são convidadas a participar em pelo menos um Referendo Deliberativo. As pessoas com direito a voto recebem um pacote informativo e um boletim antes de cada Referendo, e de seguida são convidadas a decidir se preferem votar através de uma urna ou através da Internet.

Aproximadamente 36% optam por votação através da internet. Através de um levantamento, verificou-se que 78% da população de Sigtuna aprova o Referendo Deliberativo como “uma boa ideia”. Apenas 6% acham uma “má ideia”.

Mais informações sobre os Referendos Deliberativos em Sigtuna, Suécia, estão disponíveis em: <http://www.sigtuna.se/upload/Kommun%20&%20Politik/Demokrati/Citizen%20influence%20inte%20municipality%20of%20Sigtuna.pdf>

DESTAQUE 46

Grottamare, Itália

O OP como fonte de inspiração para parcerias entre sector público e empresas privadas

O município de Grottamare implementou pela primeira vez o OP em 1994. Desde o início da sua experiência participativa que considerou importante multiplicar as instâncias abertas à participação popular na decisão. Um exemplo desta natural interacção foi o “Acordo de Programa” realizado de forma participada em 2004. Nos anos anteriores, as assembleias do OP tinham evidenciado a necessidade de Implementar um processo geral de requalificação e ordenamento territorial no antigo centro da vila, urbanisticamente degradado. Para realizar esta transformação, e dada a ausência de recursos públicos suficientes, ficou decidido usar o “Acordo de Programa” como um instrumento de negociação que permite forte discricionariedade de decisão à Câmara na aceitação das compensações propostas pelo sector privado em troca de autorizações para re-urbanizar a zona em causa.

A Câmara decidiu aplicar ao instrumento os mesmos princípios adoptados no OP, permitindo ampliar os espaços de democracia local, nos quais os habitantes, desde há 10 anos, iam confiando.

O processo participativo gerou um “mandato vinculativo” para a Câmara negociar com o privado. Cinco acções prioritárias deveriam ser: (I) a requalificação de uma área artesanal/comercial de 2.800m² há muito abandonada; (II) a construção de 85 estacionamento cobertos; (III) a criação de novos espaços verdes e o melhoramento dos existentes; (IV) a construção de 6 apartamentos para anciãos não auto-suficientes e; (V) a pedonalização e requalificação de duas importantes ruas da cidade.

Estes resultados foram comunicados como “não negociáveis”, o que se traduziu numa arma que ajudou o Presidente da Câmara a obter os maiores benefícios colectivos possíveis por parte do sector privado.

Fonte: Giovanni Allegretti, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

V.

CAPÍTULO

**DIMENSÃO
NORMATIVA
E LEGAL**



59

Como e quando o processo de OP deve ser formalizado e legalizado?

Na maioria das cidades fora do Brasil, o Orçamento Participativo é regulado e institucionalizado por normas ou decretos municipais aprovados⁵² pela Câmara de Vereadores e/ou redigidos pelo Prefeito. A fim de evitar tomadas de decisão “de cima para baixo”, algumas cidades legalizam o processo após um ou dois anos de funcionamento e, mesmo assim, só legalizam aqueles elementos considerados essenciais à consolidação do processo, sem afectar a sua natureza dinâmica.

Nas cidades brasileiras, de forma geral, o Orçamento Participativo não é institucionalizado nem legalizado. Ele depende da vontade das autoridades locais, da mobilização e do desejo da população. As regras contidas no Auto-regulamento (chamado Regimento Interno no Brasil) elaboradas pelas duas partes definem as principais regras do jogo. O motivo para a não institucionalização do OP é preservar a dinâmica do processo e evitar burocratização e cooptação política. As discussões anuais para alterar o Auto-regulamento e ajustá-lo à realidade local permitem a auto-regulação do processo e a preservação de sua natureza criativa. Por outro lado, existe um risco maior em vincular a permanência do Orçamento Participativo aos resultados eleitorais de um determinado partido.

60

Que aspectos do OP devem ser inscritos num quadro legal?

A resposta terá de ser adaptada às condições legais e estruturas normativas existentes. Entretanto, pelo menos os elementos a seguir podem ser formalizados a fim de assegurar a continuidade do OP, preservando a flexibilidade e a natureza evolutiva do processo.

- Decreto municipal reconhecendo o processo participativo como uma forma de administração municipal.
- Inserção do Orçamento Participativo na Legislação Financeira Municipal ou na Lei Orgânica Municipal (se existir).
- Rúbrica orçamental votada ou aprovada.

52 Ver exemplos de regulamentos municipais na Caixa de Ferramentas do OP.

- Aprovisionamento de recursos para a equipa do Orçamento Participativo municipal com o objectivo de assegurar o funcionamento adequado da máquina administrativa.
- Votação e aprovação pela assembleia municipal da “matriz orçamental” (chamada matriz orçamentária no Brasil) preparada durante o processo. Publicação do resultado e dos valores correspondentes no “Diário Oficial” ou qualquer outra publicação de carácter oficial.
- Estatuto Municipal para a composição e prerrogativas da “Comissão de Monitorização do Orçamento Participativo e de Obras Públicas”. Esse estatuto pode ser alterado e sofrer emendas, se necessário.

61

É necessário o OP estar relacionado com um Plano de Desenvolvimento (de longo prazo, estratégico ou físico)?

É absolutamente necessário. Porém, vários Orçamentos Participativos não têm, principalmente porque esses planos não existem a nível municipal. Entretanto, é recomendável que essa ligação exista, pois, dessa forma, podem ser evitadas aquelas decisões de curto prazo que poderiam não ser vantajosas para o município a longo prazo.

62

Como é que o OP se pode vincular aos instrumentos de planeamento urbano?⁵³

Várias cidades optaram por vincular o Orçamento Participativo a processos de planeamento urbano, inovando e fortalecendo o próprio OP. A este propósito identificam-se duas situações típicas.

A primeira tem a ver com as cidades que possuem Planos de Desenvolvimento e onde o Orçamento Participativo surge após a aprovação desses planos. Nestes casos, o OP “é inserido no Plano de Desenvolvimento Sustentável, no Plano Director e no Plano Director Físico”.⁵⁴ Assim, em diversas cidades, o Orçamento Participativo acabou por se tornar num instrumento de

53 Para obter mais informações, ver pergunta 43 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

54 Ver Caixa de Ferramentas do OP: Estudo de Caso sobre Ilo.

implementação selectiva do Plano. Com o intuito de facilitar esse vínculo, o município deve educar e formar os participantes do Orçamento Participativo sobre o contexto desses planos. Durante a avaliação técnica dos projectos solicitados, os técnicos municipais analisam a compatibilidade das propostas com os planos existentes.

A segunda situação tem a ver com as cidades onde não existem Planos de Desenvolvimento Urbano Estratégico ou onde esses são obsoletos ou não se aplicam. Nesses casos, o Orçamento Participativo constitui-se como o primeiro passo em direcção ao planeamento participativo da cidade. Após a elaboração desses planos de longo prazo, as necessidades e preocupações da população são integradas nos planos. Esta situação é bastante comum, no Brasil, nas primeiras experiências de OP.

63

Quem faz a ligação entre os planos de longo prazo e o OP?

São, em primeiro lugar, cidadãos que participam em ambos os processos. Os elos entre as perspectivas de curto e longo prazo⁵⁵ são os delegados, os membros do conselho e os representantes que trabalham nas duas áreas. Em Porto Alegre, por exemplo, os conselheiros do COP são, ao mesmo tempo, representantes (embora não sejam os únicos) do Conselho do Plano Director Urbano. Isto permite, por um lado, que eles trabalhem com as reivindicações imediatas, ao debater sobre o futuro da cidade e, por outro, que conduzam as discussões sobre o Plano Director no âmbito do processo de OP.

Se o papel do cidadão for central, o papel de ordenação e integração do governo local deve ser avaliado. É responsabilidade das autoridades públicas criar um sistema integrado de participação que faça a conexão entre os diversos canais e espaços de debate e, particularmente, planos de longo prazo e o Orçamento Participativo.

55 Ver Caixa de Ferramentas do OP. Estudos de caso sobre Montevideu e Ilo.

Existem mecanismos ou sistemas de avaliação do OP?

São poucos e, embora existam iniciativas incipientes,⁵⁶ há um claro défice nos recursos de avaliação, tendo em vista a multiplicidade de experiências em várias regiões. Algumas iniciativas europeias, como a de Saint Denis na França, do Centro Social de Charleroi, Bélgica (Ver destaque 38) ou do Município de Sevilha em Espanha, conseguiram realizar a monitorização e avaliação com dispositivos diferenciados. O Município de Saint Denis integrou na equipa municipal uma socióloga responsável pelos estudos sobre a experiência, no caso de Charleroi a capitalização foi conduzida por duas ONG's, e em Sevilha o município mantém, desde o início do processo, um contrato de trabalho com uma universidade local para efeito de avaliação do OP.

A avaliação de 103 experiências brasileiras,⁵⁷ a documentação de 25 casos internacionais partindo de um modelo comum⁵⁸ no contexto da Rede Urbal 9 sobre orçamento participativo e finanças locais e o estudo sobre participação e OP na Europa⁵⁹ são três iniciativas que utilizam uma base comum de variáveis e critérios.

56 Ver Caixa de Ferramentas do OP. Biblioteca Digital e Biblioteca do PGU.

57 Grazia de G. Torres Ribeiro. Experiências do OP no Brasil.

58 Ver Caixa de Ferramentas do OP. Questionário para a documentação da experiência.

59 Sintomer, Yves (org.) (prelo) Os Orçamentos Participativos na Europa. Almedina/CES: Portugal

VI.

CAPÍTULO

DIMENSÃO TERRITORIAL

DESTAQUE 47**Câmara Municipal de Palmela, Portugal: O OP como activador do desenvolvimento económico das áreas rurais do município**

O Município de Palmela, na Região Metropolitana de Lisboa, através de recursos do OP e das demandas das juntas de freguesia, tem reforçado a produção de queijo de azeitão e os vinhos elaborados por pequenos produtores locais. O Festival Queijo, Pão e Vinho, patrocinado pela Câmara Municipal é um momento forte deste processo de promoção do desenvolvimento económico rural do município.



Fonte: Câmara Municipal de Palmela, 2008.

65 De que forma o OP se relaciona com o processo de descentralização municipal?⁶⁰

Os processos do Orçamento Participativo estão fortemente ligados à desconcentração dos serviços municipais e à descentralização do poder dentro do município. Em algumas cidades, o processo de descentralização intra-municipal precede o Orçamento Participativo, que é construído sobre as divisões físicas das cidades (regiões administrativas, bairros, zonas, etc.). De forma diversa, noutras cidades, o Orçamento Participativo precede o processo de descentralização intra-municipal.

66 Existe um número ideal de regiões ou sub-regiões que garanta o funcionamento adequado do OP?

Não. Esta questão depende da vontade do município de se aproximar dos seus bairros e comunidades e, ao mesmo tempo, da sua capacidade de mobilização e intervenção. Depende ainda da vontade dos cidadãos em subdividir as regiões para que o Orçamento Participativo se aproxime mais dos seus interesses. Esse número pode, no entanto, variar, sofrendo ajustes com o passar do tempo, partindo dos contextos locais, como a história do bairro, os padrões de crescimento urbano e a localização das comunidades que não são atendidas pelos serviços básicos.

Geralmente, as regiões que fazem parte do OP tendem a ser menores do que as divisões administrativas existentes, aproximando os cidadãos das autoridades públicas. Por exemplo, em Belém (1.3 milhões habitantes) as 8 regiões administrativas foram subdivididas em 28 micro-regiões; no Distrito Federal de Buenos Aires (3 milhões de habitantes) os 16 Centros de Gestão Participativa dos Cidadãos foram subdivididos em 51 áreas do OP; em Belo Horizonte (2 milhões e 412 mil e novecentos e trinta e sete habitantes) o número de sub-regiões administrativas passou de 9 para 41 sub-regiões. Deve referir-se que a participação dos cidadãos tende a ser maior em regiões e/ou sub-regiões menores.

Vários municípios procuram combinar as divisões territoriais do Orçamento Participativo (e, assim, o número de zonas) com as outras áreas sectoriais do

60 Para obter mais informações, ver perguntas 46, 47 e 48 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

município como a saúde, a educação ou os serviços públicos. Essa tentativa representa um avanço importante, particularmente para os municípios que ainda não passaram por um processo de descentralização intra-municipal.

67 Existem OP's em zonas rurais?

Sim, e eles são extremamente importantes para a inclusão das regiões e dos assentamentos humanos (vilas, distritos, aldeias, bairros) onde vivem as populações mais pobres. Apesar desses assentamentos representarem uma pequena proporção da população total (em termos percentuais, embora nem sempre em termos económicos), vários municípios destinam-lhes um valor muito mais elevado de recursos.⁶¹ Em alguns municípios, o Orçamento Participativo tem sido um instrumento de inclusão e desenvolvimento económico local para as áreas rurais (Ver destaque 47, Câmara Municipal de Palmela, Portugal. O OP como activador do desenvolvimento económico das áreas rurais do município). Alguns limitaram mesmo o Orçamento Participativo à zona rural do município, usando uma abordagem semelhante. Os orçamentos em Juntas de Freguesia, em Portugal (Ver destaque 5, O OP de Carnide), estão a abrir caminho à participação de áreas rurais dos municípios e para os municípios rurais no OP.

68 A metodologia do OP é semelhante em zonas rurais e urbanas?

As metodologias que geralmente são usadas nas áreas urbanas precisam de ser ajustadas aos contextos rurais, levando em consideração as distâncias envolvidas, o relativo isolamento das comunidades e as suas necessidades que, normalmente, são diferentes das que se encontram nas zonas urbanas.

Em contexto rural, as principais diferenças encontradas são as dimensões reduzidas das assembleias, a necessidade de transporte dos participantes e a necessidade de se considerar uma cultura de auto ajuda para a execução dos projectos. Outra opção dos municípios rurais é iniciar o Orçamento Participativo a partir de um plano de desenvolvimento para a zona rural com o objectivo de definir prioridades gerais e só, então, introduzir o orçamento participativo.

61 Ver Caixa de Ferramentas do OP: Folha de Dados sobre Caxias do Sul, Mundo Novo, Cuenca, Cotacachi.

VI. Dimensão Territorial

Município de Córdoba, Espanha.



Município de Icapuí, Brasil



VII.

CAPÍTULO

PERGUNTAS FINAIS



69

O OP é uma proposta de alguns partidos políticos? Esses partidos têm saberes específicos?

Historicamente, o Orçamento Participativo foi promovido por partidos de esquerda ou de centro-esquerda. Em muitas cidades, os processos surgiram como fruto de movimentos da sociedade civil que conseguiram, ao mesmo tempo, eleger presidentes de câmara que simpatizaram com as suas reivindicações.

No Brasil, foi o Partido dos Trabalhadores (PT) que encarou o Orçamento Participativo como uma ferramenta de justiça social (para redistribuir os recursos públicos pelas pessoas marginalizadas), de justiça fiscal e, acima de tudo, de justiça política (permitindo dar voz aos que nunca a tiveram). Os partidos que nesse país promoveram o OP têm como característica comum o facto de promoverem a democracia participativa dentro de um enquadramento legal.

Entretanto, o Orçamento Participativo, de técnica política tornou-se num processo político administrativo. Mais recentemente, o Orçamento Participativo passou a ser implementado por alianças partidárias ou por partidos diferentes dos que o implementaram originalmente. Na Alemanha, por exemplo, todas as fundações ligadas aos partidos políticos fizeram um acordo para promover a metodologia do orçamento participativo. A pesquisa sobre 53 experiências europeias auto-denominadas de “orçamento participativo” demonstra que nos diferentes países analisados as relações dos OP’s com a orientação política dos partidos no poder municipal é muito variável.

70

Existe o risco de o OP ser considerado uma panaceia para todos os males?

Sim. Trata-se de um sério risco para o município (que pode prometer demais) e também para o cidadão (que pode esperar demais). Para além disso, os Orçamentos Participativos só determinam a designação de uma parte circunscrita e geralmente reduzida de todos os recursos públicos representados pelos orçamentos municipais. É por este motivo que o diálogo inicial entre o município e o público para definir o alcance e as regras do jogo se torna tão importante.

71 O OP reduz a corrupção?

Sim, particularmente quando existem mecanismos de supervisão dos cidadãos para a execução do orçamento e respectivas obras. A presença das comissões do Conselho do Orçamento Participativo durante as licitações para determinados projectos reduz as possibilidades de suborno por parte de empresas e/ou autoridades públicas. A prestação de contas do município e a publicação das contas evitam o uso ilícito dos recursos. Essas e outras medidas semelhantes durante a fase de desenho da “matriz orçamental” também evitam o clientelismo e a distribuição de favores, práticas comuns entre alguns vereadores. Nesse sentido, elas podem ser úteis até mesmo em contexto europeu.

O Orçamento Participativo é ainda responsável pelo reforço da transparência, publicando informações orçamentais e pela instauração de mecanismos de prestação de contas por parte das autoridades e dos delegados do OP. Esses mecanismos geram confiança e melhoram a qualidade da governação nos contextos onde são aplicados (Ver destaque 25, Palmela, Portugal, OP prestação de contas de 2008).

72 Como se pode garantir a sustentabilidade do processo de OP?

Um estudo feito pelo Fórum Brasileiro de Participação Popular indica que, durante o período de 1997 a 2000, entre os 103 casos examinados, mais de 20% foram suspensos. Essa situação indica a necessidade de considerar as condições de irreversibilidade dos processos; por outras palavras, mecanismos que garantam a consolidação e o fortalecimento destas iniciativas, além da vontade política de um ou outro prefeito (presidente de câmara ou junta de freguesia) e do activismo de certos movimentos de cidadania.

A análise da cronologia dos OP's em Portugal (Ver destaque 1, Portugal: continuidade e descontinuidade dos processos de OP até 2009) mostra que, como no Brasil e em muitos outros países, as experiências às vezes mais duradouras, como Palmela ou Carnide, foram interrompidas (Palmela em 2001 e Carnide em 2005). Várias outras duraram somente um ano (por exemplo Faro ou Tomar) e ainda não foram reiniciadas. Estes exemplos tendem a reforçar a ideia da volatilidade dos processos do OP e a importância do tema.

Parece que, com o passar do tempo, a sustentabilidade dos Orçamentos Participativos caminha lado a lado com o empoderamento da população e com a compreensão da importância do processo e os benefícios que ele pode trazer. Esse empoderamento exige uma clara priorização das iniciativas de conscientização e educação voltadas para as comunidades de base. Essas iniciativas, à luz dos ensinamentos de Paulo Freire, exigem um crescimento da perspectiva educacional do OP.

Outra condição para a irreversibilidade é a legalização do OP, que precisa ser aberta o suficiente para não ameaçar a natureza flexível e evolutiva do processo, permitindo a sua auto-regulação. Ao mesmo tempo, essa legalização flexível deve inserir o Orçamento Participativo dentro de uma estrutura normativa e legal que permita a sua institucionalização, além do mandato específico dos eleitos. Este é provavelmente o maior desafio.

Finalmente, o Orçamento Participativo será sustentável se os vários actores assumirem que ele representa uma oportunidade que atende os seus valores e interesses: os políticos podem aumentar sua legitimidade; os técnicos e funcionários públicos podem melhorar a eficiência do seu trabalho e também o seu significado social; as organizações internacionais podem ver os recursos investidos sendo melhor utilizados e os cidadãos podem contribuir de forma produtiva para a tomada de decisões e a gestão local.

A Campanha Global pela Governação Urbana promove uma maior aceitação e utilização dos princípios de governação urbana. A Campanha obteve sucesso ao iniciar actividades concretas para encorajar mudanças nas políticas e investir na capacidade organizacional em mais de 30 países em todo o mundo. A fim de traduzir os princípios de governação urbana em medidas práticas, a Campanha desenvolveu várias ferramentas, inclusive uma colectânea de recursos sobre o Orçamento Participativo.

O Programa de Gestão Urbana (PGU) representa uma grande iniciativa do UN-Habitat e do PNUD, conjuntamente com agências externas de apoio, com o objectivo de fortalecer a contribuição que as cidades dos países em desenvolvimento têm dado ao crescimento económico, ao desenvolvimento social e à redução da pobreza. Nos últimos 18 anos o PGU tem vindo a fortalecer uma plataforma para que os seus parceiros se possam envolver em temas ligados à gestão urbana.

Este Manual busca fornecer respostas directas e práticas às perguntas “como, porquê, quando e onde?” para a implementação do Orçamento Participativo nas melhores condições possíveis.

